Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 28 oktober 2021 [1]

Mål C-275/20

Europeiska kommissionen
mot

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring – Beslut (EU) 2020/470 – Förlängning av rätten att beviljas förmåner för audiovisuella samproduktioner enligt artikel 5 i protokollet om kulturellt samarbete till frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan – Förfarandemässig rättslig grund – Artikel 218.7 FEUF – Tillämpligt omröstningsförfarande och tillämplig omröstningsregel”

I. Inledning

1. Europeiska kommissionen har i sin ansökan yrkat att rådets beslut (EU) 2020/470 av den 25 mars 2020 om en förlängning av perioden för rätten att beviljas förmåner för audiovisuella samproduktioner i enlighet med artikel 5 i protokollet om kulturellt samarbete till frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan, [2] ska ogiltigförklaras.

2. Genom detta protokoll upprättades en ram inom vilken parterna ska samarbeta i syfte att underlätta utbyten av kulturella aktiviteter, varor och tjänster, även inom den audiovisuella sektorn, och att förbättra villkoren för dessa utbyten. I detta protokoll har parterna accepterat att för audiovisuella samproduktioner mellan producenter från EU och Korea bevilja rätten att utnyttja varandras system för att främja lokalt och regionalt kulturinnehåll. Denna rätt kan förnyas vart tredje år.

3. På unionsnivå har Europeiska unionens råd gett kommissionen befogenhet att upphäva den aktuella rätten inför utgången av varje tidsperiod eller tvärtom föreslå att den ska förnyas. Detta mål kommer att leda domstolen att ange huruvida denna befogenhet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 218.7 FEUF och, om svaret är jakande, huruvida villkoren för utövandet av denna är förenliga med denna bestämmelse.

[1] Originalspråk: franska.

[2] EUT L 101, 2020, s. 1 (nedan kallat det angripna beslutet).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Protokollet om kulturellt samarbete

4. Protokollet om kulturellt samarbete,[3] som utgör bilaga till frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan,[4] föreskriver, i dess artikel 5, med rubriken ”Audiovisuella samproduktioner”, en rätt för audiovisuella samproduktioner att utnyttja varandras system för att främja regionalt eller lokalt kulturellt innehåll (nedan kallad den aktuella rätten). Artikeln har följande lydelse:

”…

3. Parterna ska, i enlighet med sina respektive lagstiftningar, underlätta samproduktioner mellan producenter från EU-parten och Korea, och bland annat göra samproduktioner berättigade att beviljas förmåner inom system för främjande av lokalt och regionalt kulturellt innehåll.

…

8. a) Samproduktioner ska vara berättigade att beviljas förmåner inom de respektive systemen för främjande av det lokala och regionala kulturella innehåll som avses i punkterna 4 och 5 under en period om tre år efter det att detta protokoll börjat tillämpas. Sex månader innan denna period löper ut ska kommittén för kulturellt samarbete på inrådan av de inhemska rådgivande grupperna göra en samordning av resultaten av genomförandet av rätten att beviljas förmåner för att bedöma om dessa lett till ökad kulturell mångfald och ömsesidigt fördelaktigt samarbete om samproducerade verk.

b) Rätten att beviljas förmåner kommer att förlängas för en period om tre år och ska därefter automatiskt förlängas för ytterligare perioder av samma längd, såvida inte en part avslutar denna rätt genom en skriftlig uppsägning minst tre månader före utgången av den ursprungliga perioden eller en efterföljande period. Sex månader innan en förlängd period löper ut ska kommittén för kulturellt samarbete göra en bedömning på liknande villkor som dem som anges under a ovan.

…”

[3] EUT L 127, 2011, s. 1418.

[4] EUT L 127, 2011, s. 6 (nedan kallat avtalet med Republiken Korea).

B. Beslut 2011/265/EU

5. Skäl 6 i rådets beslut 2011/265/EU av den 16 september 2010 om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, och om provisorisk tillämpning av frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan,[5] har följande lydelse:

”(6) I enlighet med artikel 218.7 i fördraget bör rådet bemyndiga kommissionen att godkänna vissa begränsade ändringar av avtalet [med Republiken Korea]. Kommissionen bör bemyndigas att se till att rätten till samproduktion enligt artikel 5 i protokollet om kulturellt samarbete upphör att gälla, om inte kommissionen fastställer att rätten bör fortsätta att gälla och detta godkänns av rådet i enlighet med ett särskilt förfarande, som krävs både på grund av den känsliga karaktären hos denna del av avtalet och på grund av att avtalet ska ingås av unionen och dess medlemsstater …”

6. I artikel 4.1 i detta beslut föreskrivs följande:

”Kommissionen ska underrätta Korea om unionens avsikt att inte förlänga perioden för rätt till samproduktion i enlighet med artikel 5 i protokollet om kulturellt samarbete enligt det förfarande som fastställs i artikel 5.8 i protokollet, såvida inte rådet på förslag av kommissionen fyra månader innan denna period med rätt till samproduktion löper ut fattar beslut om att förlänga rätten. Om rådet beslutar om att förlänga rätten ska denna bestämmelse åter börja gälla vid utgången av den förnyade perioden för rätt till samproduktion. Vid det särskilda beslutet om förlängning av perioden med rätt till samproduktion ska rådet fatta beslut med enhällighet.”

C. Genomförandebeslut 2014/226/EU

7. Genom rådets genomförandebeslut 2014/226/EU av den 14 april 2014 vad gäller förlängningen av perioden för rätt till audiovisuella samproduktioner enligt artikel 5 i protokollet om kulturellt samarbete till frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan,[6] förlängdes tillämpningsperioden avseende rätten för audiovisuella samproduktioner att utnyttja parternas respektive system för att främja lokalt och regionalt innehåll i enlighet med artikel 5.4–5.7 i detta protokoll med en treårsperiod från den 1 juli 2014 till den 30 juni 2017.

D. Beslut (EU) 2015/2169

8. Genom rådets beslut (EU) 2015/2169 av den 1 oktober 2015 om ingående av frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan,[7] godkändes detta avtal på unionens vägnar. Skäl 6 i detta beslut har samma lydelse som skäl 6 i beslut 2011/265. Artikel 3.1 i beslut 2015/2169 har vidare ett innehåll som liknar det i artikel 4.1 i beslut 2011/265.

5 EUT L 127, 2011, s. 1.

6 EUT L 124, 2014, s. 25.

7 EUT L 307, 2015, s. 2.

E. Beslut (EU) 2017/1107

9. Genom rådets beslut (EU) 2017/1107 av den 8 juni 2017 vad gäller förlängning av rätten att beviljas förmåner för audiovisuella samproduktioner enligt artikel 5 i protokollet om kulturellt samarbete till frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan,[8] förlängdes tillämpningsperioden avseende rätten för audiovisuella samproduktioner att utnyttja parternas respektive system för främjandet av lokalt och regionalt innehåll i enlighet med artikel 5.4–5.7 i detta protokoll med en treårsperiod från den 1 juli 2017 till den 30 juni 2020.

F. Det angripna beslutet

10. Det angripna beslutet, som har antagits med stöd av artikel 3.1 i beslut 2015/2169, föreskriver att tillämpningsperioden avseende rätten för audiovisuella samproduktioner att utnyttja parternas respektive system för främjande av regionalt eller lokalt innehåll i enlighet med artikel 5.4–5.7 i protokollet om kulturellt samarbete förlängs med en treårsperiod, från den 1 juli 2020 till den 30 juni 2023.

III. Parternas yrkanden

11. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

12. Rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. Rådet har i andra hand, för det fall det angripna beslutet ogiltigförklaras, yrkat att domstolen ska låta beslutets verkningar bestå fram till dess att skälen för ogiltigförklaringen har rättats till.

13. Genom beslut av domstolens ordförande av den 7 december 2020 tilläts Republiken Frankrike och Konungariket Nederländerna att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

IV. Sammanfattning av parternas grunder och argument

14. Kommissionen har till stöd för sin talan om ogiltigförklaring gjort gällande en enda grund, avseende att användningen av artikel 3.1 i beslut 2015/2169 som rättslig grund för det angripna beslutet står i strid med fördraget och domstolens praxis och därför är olaglig.

15. Kommissionen har anfört att denna bestämmelse i beslut 2015/2169 angavs i förslaget till rådets beslut om ingående av frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan, som den lade fram den 9 april 2010,[9] men att det förslag som den såg sig tvungen att lägga fram för att erhålla rådets godkännande för att ingå detta avtal inte förefaller vara förenligt med fördragen, mot bakgrund av utvecklingen av domstolens praxis sedan Lissabonfördraget trädde i kraft, varför kommissionen systematiskt har vägrat att grunda sig på denna bestämmelse sedan år 2015. Trots kommissionens uttryckliga invändning, tillämpade rådet samma bestämmelse, vilken kräver

[8] EUT L 160, 2017, s. 33.

[9] KOM(2010) 137 slutlig.

enhällighet utan Europaparlamentets deltagande, vid antagandet av såväl beslut 2017/1107 som det angripna beslutet, för vilka dess förslag till beslut grundade sig på artikel 167.3, jämförd med artikel 218.6 a v FEUF, som i förening med artikel 218.8 första stycket FEUF föreskriver ett krav på beslut med kvalificerad majoritet i rådet, efter parlamentets godkännande.

16. Kommissionen har gjort gällande att dessa sistnämnda bestämmelser var tillämpliga, eftersom det angripna beslutet avser förlängning av tillämpningen i tiden av en del av ett internationellt avtal. Artikel 3.1 i beslut 2015/2169 utgör en sekundärrättslig grund, vars användning strider mot den princip om tilldelning av befogenheter som föreskrivs i artikel 13.2 FEU och mot principen om institutionell balans och, följaktligen, mot fördraget såsom domstolen har tolkat det. [10]

17. Vidare är användningen av en sekundärrättslig grund som kräver enhällighet inom rådet olaglig mot bakgrund av domstolens praxis. [11] Det skulle för övrigt vara orimligt att kräva enhällighet inom rådet för en förlängning av den aktuella rätten, när fastställandet av denna har beslutats med kvalificerad majoritet och unionen, enligt internationell rätt, har godkänt att den i princip ska förlängas automatiskt. En striktare tillämpning av en intern bestämmelse och kravet att rådet ska godkänna en förlängning av denna rätt skulle stå i strid med syftet med den automatiska förlängning som överenskommits av parterna i protokollet om kulturellt samarbete och, följaktligen, strida mot rättspraxis avseende internationella avtals företräde framför unionens sekundärrättsakter. [12]

18. Rådet anser, med stöd av Republiken Frankrike och Konungariket Nederländerna, att det genom att anta det angripna beslutet har agerat inom gränserna för sina befogenheter, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i fördragen, och iakttagit principen om institutionell jämvikt.

19. Rådet har erinrat om att kommissionen lade fram ett förslag till rådets beslut om tillåtelse att underteckna och preliminärt tillämpa frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan, [13] i vilket protokollet om kulturellt samarbete ingår, och ett förslag till rådets beslut om ingående av detta avtal. [14] Kommissionen föreslog, i dessa båda förslag, det förfarande som gäller för unionens interna beslutsprocess för att förlänga eller återkalla den aktuella rätten vid utgången av varje treårsperiod, ett förfarande som därefter antagits inom ramen för beslut 2015/2169. Kommissionen gav även, i skäl 6 i vart och ett av detta förslag, vilka antogs av rådet utan ändringar, förklaringar avseende den rättsliga grunden för nämnda förfarande, nämligen artikel 218.7 FEUF. Europaparlamentet godkände, genom en lagstiftningsresolution av den 17 februari 2011, rådets beslut om ingående av nämnda avtal. [15]

20. Rådet har påpekat att kommissionen, som inte har angett skälet till varför den ”känt sig tvungen” att lägga fram ett förslag som den hade invändningar mot, aldrig lade fram något förslag till rådet om ändringar av det förfarande som föreskrivs i artikel 3.1 i beslut 2015/2169 och, trots att den sista förlängningsperioden skulle komma till sitt slut den 30 juni 2020, underlät att lägga fram ett förslag om en ny förlängning av den aktuella rätten. Efter att ha anmodat

[10] Kommissionen har i detta hänseende hänvisat till domen av den 6 maj 2008, parlamentet/rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, punkterna 54–60 och där angiven rättspraxis).

[11] Kommissionen har i detta hänseende hänvisat till domen av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

[12] Kommissionen har i detta hänseende hänvisat till domen av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 42).

[13] KOM(2010) 136 slutlig.

[14] Se fotnot 9 ovan.

[15] EUT C 188 E, 2012, s. 113.

kommissionen att underrätta Republiken Korea om återkallelsen av denna rätt eller att lägga fram ett förslag till rådets beslut om att förlänga denna med en ny treårsperiod, antog rådet det angripna beslutet på grundval av ett förslag från kommissionen.

21. Rådet har för det första gjort gällande att det inte antagit det angripna beslutet på någon sekundärrättslig grund, att det förfarande som det tillämpat grundar sig på artikel 218.7 FEUF och att detta förfarande är förenligt med denna bestämmelse. Den uttryckliga hänvisningen till artikel 218.7 FEUF i skäl 6 i beslut 2015/2169 anger mycket tydligt att artikel 3.1 i detta beslut grundar sig på denna bestämmelse, som tillåter rådet att avvika från artikel 218.5, 218.6 och 218.9 FEUF när det avtal som unionen ingår föreskriver ett förenklat ändringsförfarande, såsom det som föreskrivs i artikel 5.8 i protokollet om kulturellt samarbete. Denna hänvisning i artikel 218.7 FEUF förklarar även det förfarande som föreskrivs i artikel 3.1 i beslut 2015/2169 för tillämpningen av denna bestämmelse i detta protokoll.

22. Villkoren rörande tillämpligheten av artikel 218.7 FEUF är enligt rådet uppfyllda, eftersom förlängningen av rättigheterna utgör en ändring av en särskild och självständig del av avtalet med Republiken Korea, genom ett förenklat förfarande, då kommissionen i sin egenskap av förhandlare är specifikt bemyndigad att ändra den aktuella rätten genom att återkalla den vid utgången av den pågående treårsperioden och att underrätta Republiken Korea om detta beslut. Detta förfarande genomför således det förenklade förfarande som föreskrivs i artikel 5.8 i protokollet om kulturellt samarbete. Vidare innehåller det förfarande som föreskrivs i artikel 3.1 i beslut 2015/2169 giltiga villkor för det bemyndigande som kommissionen getts i detta hänseende. Det föreskrivs således att kommissionen, även om den beslutar att den aktuella rätten ska förlängas med en ny treårsperiod, ska lägga fram detta beslut till rådet för godkännande. Följaktligen har detta förfarande, som utgör den rättsliga grunden för det angripna beslutet, fastställts i enlighet med det bemyndigande som föreskrivs i fördragen och den rättsliga grunden för detta beslut är inte en sekundärrättslig grund.

23. Rådet har för det andra påpekat att kommissionen säger emot sig själv när det gäller vilket förfarande den anser ska tillämpas genom att ange att Europaparlamentets godkännande krävs enligt artikel 218.5 och 218.6 FEUF, samtidigt som den påstår att inget internt förfarande ska tillämpas, eftersom artikel 5.8 i protokollet om kulturellt samarbete föreskriver en automatisk förlängning av den aktuella rätten vart tredje år och att denna internationella bestämmelse har företräde framför den interna sekundärrättsliga bestämmelsen. Det finns emellertid ingen motstridighet mellan artikel 5.8 i detta protokoll och artikel 3.1 i beslut 2015/2169, då den förstnämnda fastställer det förfarande som ska tillämpas mellan parterna i avtalet med Republiken Korea, medan den sistnämnda fastställer beslutsförfarandet inom unionen för tillämpning av denna artikel 5.8 i detta protokoll.

24. För det tredje anser rådet att kommissionens argument avseende att principen om institutionell balans och principen om tilldelade befogenheter inte har iakttagits är ogrundat. Kommissionen hade nämligen aldrig för avsikt att Europaparlamentets godkännande skulle krävas, eftersom den lade fram sitt förslag till rådets beslut mindre än en månad före utgången av fristen för att underrätta Republiken Korea om att den aktuella rätten inte skulle förlängas, trots att det inte längre var materiellt möjligt att komma fram till ett avtal inom rådet eller att begära Europaparlamentets godkännande.

25. För det fjärde anser rådet att kommissionen har gjort en felaktig bedömning genom att bestrida kravet på enhällighet inom rådet, trots att det var den själv som föreslog denna röstregel och aldrig har föreslagit att artikel 3.1 i beslut 2015/2169 skulle ändras. Förlängningen av den aktuella rätten utgör ett undantag från den allmänna bestämmelsen att rätten ska återkallas i avsaknad av ett beslut med annat innehåll, vilket motiverar striktare villkor.

26. Rådet har i andra hand gjort gällande att för det fall domstolen skulle anse att det inte var möjligt att föreskriva enhällighet bland de villkor som avses i artikel 218.7 FEUF, är det endast skyldigheten att fatta enhälliga beslut som inte är giltig. Eftersom det angripna beslutet fattades enhälligt ska detta emellertid, enligt rådet, anses ha fattats på giltigt sätt och ska inte ogiltigförklaras. Slutligen anser rådet, för det fall domstolen skulle ogiltigförklara det angripna beslutet, att verkningarna av detta ska bestå.

27. Kommissionen har i huvudsak, i sin replik, svarat att den delar rådets uppfattning att föremålet för det angripna beslutet är en ändring av ett avtal, i den mening som avses i artikel 218.7 FEUF, eftersom den förlänger tillämpningen i tiden av bestämmelsen i protokollet om kulturellt samarbete. Detta protokoll fastställer emellertid inte, genom att föreskriva en automatisk förlängning av den aktuella rätten med nya efter varandra följande lika långa perioder, något förenklat förfarande för förlängning av denna rätt, varför det inte är nödvändigt att rådet tillåter kommissionen att godkänna en förlängning av denna rätt. Artikel 3.1 i beslut 2015/2169 kan följaktligen inte anses utgöra en tillämpning av artikel 218.7 FEUF. Däremot föreskriver detta protokoll ett förfarande för att återkalla den aktuella rätten. Rådet skulle i detta syfte kunna tillåta kommissionen att besluta att till den andra parten i avtalet med Republiken Korea rikta en uppsägning av rätten och detta tillstånd skulle kunna ges i förväg i beslutet om ingående av detta avtal, på vissa lämpliga villkor.

28. Kommissionen har tillagt att i motsats till vad rådet har gjort gällande är de processuella villkor som hänger samman med det tillstånd som påstås ha beviljats kommissionen oförenligt med artikel 218 FEUF, eftersom domstolen, vad gäller situationer där artikel 218.9 FEUF är tillämplig, har slagit fast att beslutsfattande på en sekundärrättslig grund som kräver enhällighet inom rådet är olaglig.[16] Detta är enligt kommissionen ännu mer uppenbart beträffande den situation på vilken artikel 218.7 FEUF är tillämplig.

29. Vidare ger artikel 3.1 i beslut 2015/2169 enligt kommissionen inte denna ett tillstånd att, på unionens vägnar, godkänna ändringarna i avtalet med Republiken Korea, i den mening som avses i artikel 218.7 FEUF, utan återspeglar endast kommissionens behörighet att, vid ett beslut om att inte förlänga den aktuella rätten, representera unionen utåt i enlighet med artikel 17 FEU. Artikel 3.1 i beslut 2015/2169 bekräftar att behörigheten att besluta om denna förlängning fortfarande tillkommer rådet och att det inte har skett någon faktisk överföring av beslutsmakten till kommissionen. Följaktligen utgör inte artikel 218.7 FEUF en rättslig grund som tillåter rådet att underställa förlängningen av den aktuella rätten de särskilda villkor som föreskrivs i artikel 3.1 i beslut 2015/2169.

30. Slutligen har kommissionen invänt mot rådets andrahandsyrkanden.

31. Rådet har, i sin duplik, för det första invänt mot kommissionens argument att den aktuella rätten kan förlängas av unionen utan tillämpning av det interna förfarandet när kommissionen har för avsikt att förlänga den, medan det krävs ett beslutsförfarande för att återkalla den. Enligt

[16] Kommissionen har, i detta hänseende, hänvisat till domen av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

rådet ska unionen tillämpa det relevanta interna beslutsförfarandet i syfte att ändra protokollet för kulturellt samarbete, oavsett om det gäller att förlänga eller att återkalla den aktuella rätten. Den automatiska karaktären av förlängningen i förhållande till var och en av parterna i avtalet med Republiken Korea kan nämligen inte utesluta varje typ av internt beslutsförfarande, eftersom den aktuella rättens varaktighet enligt artikel 5.8 i detta protokoll är begränsad till tre år och eftersom det är möjligt att förlänga denna rätt för efter varandra följande perioder som också är begränsade till tre år, vilket innebär ett beslut vart tredje år enligt lämpliga interna beslutsförfaranden. Kommissionens tolkning påverkar inte bara autonomin i unionens rättsordning, utan även den institutionella balansen, eftersom kommissionen kan besluta att utesluta rådet från beslutsförfarandet avseende förlängningen.

32. För det andra vidhåller rådet att artikel 218.7 FEUF utgör den lämpliga rättsliga grunden för det förfarande som föreskrivs i artikel 3.1 i beslut 2015/2169. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande föreskriver artikel 5.8 i protokollet för kulturellt samarbete ett förenklat förfarande för förlängning av den aktuella rätten, eftersom parternas godkännande är tyst. Vidare innebär denna artikel en skyldighet för den part som önskar återkalla rätten att göra en förhandsanmälan om detta. Förfarandet är således dubbelt och föreskriver två processuella skeden som ingår i ett förenklat förfarande för ändring av detta protokoll.

33. För det tredje har rådet gjort gällande att det förfarande som föreskrivs i artikel 3.1 i 2015/2169 är lämpligt. Det fastställer internt unionens utgångspunkt beträffande ändring av protokollet om kulturellt samarbete för efter varandra följande treårsperioder fram till dess att den aktuella rättigheten återkallas. Utgångspunkten är att denna rättighet upphör vid utgången av den treårsperiod för vilken den har fastställts och kommissionen ska uppfylla det krav som föreskrivs i artikel 5.8 b i detta protokoll. Kommissionen har emellertid tillstånd att anse att det är lämpligt att förlänga denna rätt och att om så är fallet avvika från denna utgångspunkt, genom att begära godkännande från rådet som ska besluta enhälligt om att inte återkalla denna rätt.

34. Rådet har gjort en invändning mot påståendet att bestämmelsen om att beslut ska fattas enhälligt innebär en annullering av hela förfarandet och artikel 3.1 i beslut 2015/2169 utgör därför en sekundärrättslig grund. Detta påstående beaktar inte den omständigheten att rådet har godkänt unionens ställning som krävs enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 5.8 i detta protokoll, det vill säga att den aktuella rätten ska återkallas vid utgången av den pågående perioden, och att en förlängning av denna period som avviker från denna ställning som beslutats enhälligt kräver en striktare omröstningsbestämmelse.

35. Republiken Frankrike instämmer med rådets samtliga slutsatser. Den har, liksom rådet, påpekat att den rättsliga grunden för det angripna beslutet fastställer ett beslutsförfarande som grundar sig på artikel 218.7 FEUF och att detta beslut genomför detta förfarande.

36. Republiken Frankrike anser för det första att villkoren för förlängning av den aktuella rätten omfattas av artikel 218.7 FEUF. Som kommissionen har medgett utgör nämligen, för det första, förlängningen av denna rätt en ändring av protokollet om kulturellt samarbete, i den mening som avses i denna bestämmelse. Uppfattningen att förlängningen av denna rätt inte utgör en sådan ändring på grund av att den är automatisk skulle medföra en utebliven verkan av bestämmelsen i detta protokoll som, avseende samma rätt, föreskriver en begränsad giltighetstid i avsaknad av ett tyst godkännande av parterna.

37. För det andra ingår en automatisk förlängning av den aktuella rätten, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, enligt Republiken Frankrike i ett förfarande som regleras i protokollet om kulturellt samarbete, som inbegriper en utvärderingsstudie som ska genomföras av kommittén för ”kulturellt samarbete”. Tolkningen av begreppet ”förenklat förfarande” i den mening som avses i artikel 218.7 FEUF, mot bakgrund av de folkrättsliga principerna, särskilt Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969,[17] bekräftar att detta begrepp är tillämpligt i förevarande mål. Genom undantag från artikel 218.5, 218.6 och 218.9, är artikel 218.7 nämligen tillämplig när ett internationellt avtal föreskriver undantagsbestämmelser för ändring av detta, under förutsättning att de går mot en förenkling av omprövningsförfarandet. En automatisk förlängning, när parterna inte har avtalat något annat, av den aktuella rätten ska emellertid anses omfattas av denna kategori av bestämmelser om undantag från det allmänrättsliga förfarandet för omprövning gällande internationella avtal, i förhållande till vilket det är uppenbart att den innebär en förenkling.

38. Republiken Frankrike har, i andra hand, anfört att bestämmelsen i artikel 3.1 i beslut 2015/2169 genomför artikel 218.7 FEUF på ett korrekt sätt, då den föreskriver att rådet ska godkänna kommissionens beslut genom vilket det inte meddelas att den aktuella rätten ska upphöra. Detta beslut bemyndigar kommissionen att underrätta Republiken Korea om unionens avsikt att inte förlänga denna rätt, utan rådets godkännande. Om kommissionen beslutar att denna rätt ska fortsätta att tillämpas, ska den emellertid inhämta rådets godkännande. Kommissionens bemyndigande ska således förenas med särskilda villkor, i den mening som avses i artikel 218.7 FEUF, vilket är legitimt eftersom denna bestämmelse utgör ett undantag från artikel 218.5, 218.6 och 218.9. Dessa villkor ska fastställas med hänsyn till den institutionella jämvikt som upprättats genom fördraget och, särskilt till artikel 16.6 tredje stycket FEU. Beslutet att godkänna en förlängning av den aktuella rättens giltighetstid ska anses ingå bland de åtgärder genom vilka unionens politik bestäms och dess yttre åtgärder utformas. Det står således rådet fritt att, bland de särskilda villkoren, föreskriva att det beslut som kommissionen får fatta, på grundval av artikel 3.1 i beslut 2015/2169, ska föregås av ett godkännande i rådets mening för att det ska kunna kontrollera att den aktuella rätten fortfarande motsvarar unionens intresse. Enhällighet utgör inte ett sätt för utövande av rådets godkännande, var laglighet eller olaglighet inte påverkar huruvida kravet på ett sådant godkännande är giltigt.

39. Republiken Frankrike anser, för det tredje och sista, att den aktuella rätten under alla omständigheter, enligt unionsrätten, inte på ett giltigt sätt hade kunnat förlängas enbart med stöd av det förfarande för automatisk förlängning som föreskrivs i protokollet för kulturellt samarbete, i avsaknad av en unionsakt som specifikt tillåter detta. Enligt principen om autonomi hos unionens rättsordning ankommer det nämligen inte på ett internationellt avtal att fastställa unionens interna förfarande.

40. Konungariket Nederländerna har angett att det fullständigt instämmer med rådets ståndpunkt och med samtliga argument som anförts till stöd för denna.

[17] Företa nationernas fördragssamling, volym 1155, s. 331.

V. Rättslig bedömning

A. Den av kommissionen anförda grunden

41. När det gäller ändring av ett internationellt avtal som unionen har ingått med stöd av det allmänna förfarande som föreskrivs i artikel 218.6 FEUF, är den allmänna regeln principen om parallellism, vilket innebär att en sådan ändring i princip kräver ett genomförande av detta allmänna förfarande.

42. Artikel 218.7 FEUF föreskriver, som ett undantag, ett förenklat förfarande [18] för ändring av ett avtal som har ingåtts av unionen, vilket är avsett att ersätta det ordinarie förfarandet för ingående av ett sådant avtal.

43. I artikel 218.7 FEUF föreskrivs att ”[m]ed avvikelse från punkterna 5, 6 och 9 får rådet, när ett avtal ingås, bemyndiga förhandlaren att på unionens vägnar godkänna ändringar i avtalet om dessa ändringar enligt avtalet ska antas genom ett förenklat förfarande eller av ett organ som inrättas genom avtalet. Rådet får förena ett sådant bemyndigande med vissa särskilda villkor”.

44. Kommissionen har som enda grund gjort gällande att det angripna beslutet felaktigt har antagits på grundval av artikel 3.1 i beslut 2015/2169, som utgör en sekundärrättslig grund, vilken inte föreskrivs i FEUF. Rådet har således åsidosatt principen om tilldelning av befogenheter som stadgas i artikel 13.2 FEU och den princip om institutionell jämvikt som domstolen har utvecklat i sin praxis. [19]

45. Artikel 3.1 i beslut 2015/2169 har till syfte att fastställa förfaranden och villkor för de befogenheter som kommissionen har tilldelats.

46. I skäl 6 i beslut 2015/2169 anges att detta bemyndigande grundar sig på artikel 218.7, enligt vilken rådet bör bemyndiga kommissionen att godkänna vissa begränsade ändringar i avtalet. Föremålet för detta bemyndigande preciseras i skäl 6 och artikel 3.1 i detta beslut. Det rör sig om att bemyndiga kommissionen att, på unionens vägnar, se till att rätten till samproduktion enligt artikel 5 i protokollet om kulturellt samarbete upphör att gälla och att underrätta Republiken Korea om detta. Kommissionen har således bemyndigats att informera denna stat om unionens avsikt att inte förlänga perioden för tillämpning av den aktuella rätten enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 5.8 i detta protokoll.

[18] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Tyskland/rådet (C-600/14, EU:C:2017:296, punkt 57). Den förenklade karaktären av förfarandet framgår bland annat av att artikel 218.7 FEUF inte föreskriver någon inblandning av Europaparlamentet. Se, i detta hänseende, Rapoport, C., ”La procédure de conclusion des accords externes de l’Union européenne: quelle unité après Lisbonne?”, *The European Union in the World – Essays in Honour of Marc Maresceau*, Brill-Nijhoff, Leyde, 2014, sidorna 149–169. Författaren påpekade att ”demokratiseringsrörelsen förblir fulländbar i och med att den endast är giltig i ett stadium av upprättandet av ett avtal och inte fortsätter när avtalet är i kraft. Oavsett om det gäller en ändring av ett avtal enligt ett förenklat förfarande, upphävande av avtalet eller antagande av en rättighet som härrör från detta avtal, ska Europaparlamentet … endast åtnjuta den rätt till information som garanteras i [artikel 218].10 [FEUF]. Europaparlamentet är, inom dessa tre områden, beroende av att kommissionen fullt ut respekterar ramavtalet [om förbindelserna mellan Europaparlamentet och kommissionen (EUT L 304, 2010, s. 47)] eller av rådets helt godtyckliga beslut att rådfråga det” (s. 158). Det ska påpekas att kommissionen har åtagit sig att hålla Europaparlamentet fullständigt informerat innan den godkänner ändringar av ett avtal i enlighet med det tillstånd som den fått av rådet i enlighet med artikel 218.7 FEUF. Se bilaga 3, punkt 9 i ramavtalet om förbindelserna mellan Europaparlamentet och Europeiska kommissionen.

[19] Se, bland annat, dom av den 6 maj 2008, Europarlamentet/rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, punkterna 56–61).

47. Det ska i detta hänseende erinras om att artikel 5.8 b i detta protokoll föreskriver en bestämmelse enligt vilken den rätt som beviljats, efter en ursprunglig period på tre år, kommer att förlängas för en period om tre år och *därefter automatiskt ska förlängas* för ytterligare perioder av samma längd, *såvida inte en part avslutar denna rätt* genom en skriftlig uppsägning minst tre månader före utgången av den ursprungliga perioden eller en efterföljande period.

48. Ur unionens synpunkt är kommissionen således den institution som har bemyndigats att, på unionens vägnar, avsluta den rätt som samproduktionerna beviljats, vilken annars automatiskt förlängs.

49. Detta bemyndigande som kommissionen getts är emellertid förenat med särskilda villkor, såsom föreskrivs i artikel 218.7 FEUF.

50. Som följer av skäl 6 i beslut 2015/2169 har kommissionen tillstånd att se till att den aktuella rätten upphör att gälla, om den inte ”fastställer att rätten bör fortsätta att gälla och detta godkänns av rådet i enlighet med ett särskilt förfarande” eller, med andra ord enligt lydelsen i artikel 3.1 i detta beslut, ”såvida inte rådet på förslag av kommissionen fyra månader innan denna period med rätt till samproduktion löper ut fattar beslut om att förlänga rätten”. I det sistnämnda fallet föreskrivs i samma bestämmelse att rådet ska fatta beslutet med enhällighet. Tillämpningen av detta ”särskilda förfarande” motiveras, enligt skäl 6 i beslut 2015/2169 av ”den känsliga karaktären av denna del av avtalet [med Republiken Korea] och … av att [detta avtal] ska ingås av unionen och dess medlemsstater”.

51. Sammanfattningsvis är det förfarande för bemyndigande av kommissionen som beskrivs i artikel 3.1 i beslut 2015/2169 avsett att tillåta kommissionen att, efter varje treårsperiod, avsluta den aktuella rätten, i enlighet med den möjlighet till detta som föreskrivs för var och en av parterna i artikel 5.8 b i protokollet om kulturellt samarbete. Huruvida den aktuella rätten bör upphöra eller förlängas ska således bedömas vart tredje år inom ramen för ett förfarande som kommissionen genomför. Det är endast om kommissionen anser att den aktuella rätten bör förlängas som rådet ska fatta ett beslut om detta och i så fall enhälligt.

52. Det angripna beslutet är just ett uttryck för rådets vilja att godkänna en förlängning av perioden för tillämpning av den aktuella rätten med en treårsperiod, från den 1 juli 2020 till den 30 juni 2023.

53. Det framgår tydligt av lydelsen av det angripna beslutet att detta grundar sig på artikel 3.1 i beslut 2015/2169.

54. Således kan kommissionens talan endast bifallas på den grund som den har gjort gällande om det fastställs att denna bestämmelse är rättsstridig. Detta är fallet om det framkommer att det förfarande som den föreskriver för vidtagandet av sådana åtgärder som det angripna beslutet avviker från vad som är tillåtet enligt artikel 218.7 FEUF.

55. I detta hänseende följer det av domstolens praxis att ”det endast är med stöd av fördragen som en institution, i särskilda fall, är behörig att ändra ett beslutsförfarande som fastställts däri, eftersom reglerna för beslutsprocessen inom unionsinstitutionerna har fastställts genom fördragen och det varken står medlemsstaterna eller institutionerna fritt att själva bestämma dessa. Om en institution gavs möjlighet att fastställa härledda rättsliga grunder som gör det möjligt att anta lagstiftningsakter eller genomförandeåtgärder – oavsett om detta leder till att förfarandet för att anta en rättsakt förstärks eller förenklas –, skulle detta således leda till att

institutionen ges en lagstiftningsmakt som går utöver vad som föreskrivs i fördragen”.[20]

56. Det ska således kontrolleras huruvida det förfarande som föreskrivs i artikel 3.1 i beslut 2015/2169 är förenligt med artikel 218.7 FEUF, som det har till syfte att genomföra.

57. Det ska i detta syfte undersökas huruvida villkoren för en tillämpning av artikel 218.7 FEUF är uppfyllda. Detta innebär att det inledningsvis ska fastställas huruvida artikel 3.1 i beslut 2015/2169 innehåller ett bemyndigande av kommissionen att, på unionens vägnar, godkänna en ändring av avtalet med Republiken Korea. Därefter ska det undersökas huruvida detta avtal föreskriver att en sådan ändring ska antas enligt ett förenklat förfarande eller av en instans som bildats genom detta avtal. Slutligen ska det undersökas huruvida de regler som anges i denna bestämmelse utgör ”särskilda villkor” i den mening som avses i artikel 218.7 FEUF.

58. Vad för det första gäller frågan om huruvida artikel 3.1 i beslut 2015/2169 innehåller ett bemyndigande av kommissionen att, på unionens vägnar, godkänna en ändring i avtalet med Republiken Korea, ska det påpekas att parterna är eniga på denna punkt. Kommissionen har inte lämnat någon förklaring i detta hänseende. Vad rådet beträffar, anser det att en förlängning av den aktuella rätten utgör en ändring av en specifik och oberoende del av detta avtal och har särskilt påpekat att kommissionen, i egenskap av förhandlare, har behörighet att ändra denna rätt genom att upphäva den vid utgången av treårsperioden. Republiken Frankrike anser att en förlängning tidsmässigt utvidgar tillämpningen av detta avtals bestämmelser om den rätt som beviljats samproduktioner och därmed utgör en ändring av detta avtal.

59. Det ska erkännas att jag hyser tvivel beträffande möjligheten att beteckna förlängningen av den aktuella rätten som en ”ändring av avtalet”, eftersom protokollet om kulturellt samarbete i sig föreskriver principen om en automatisk förlängning av denna rätt, såvida inte en av parterna invänder mot en sådan. Det angripna beslutet är emellertid inte utformat för att ändra detta protokoll på denna punkt, utan är tvärtom avsett att, på unionsnivå, upprepa unionens vilja att fortsätta tillämpa den aktuella rätten.

60. Jag tillstår emellertid att eftersom det bemyndigande av kommissionen som anges i artikel 3.1 i beslut 2015/2169 har till syfte att, på unionens vägnar, avsluta den aktuella rätten, skulle kommissionens verkställande av detta bemyndigande medföra att artikel 5.8 i protokollet om kulturellt samarbete och de bestämmelser i protokollet som inför denna rätt blir meningslösa, vilket skulle medföra en rättslig verkan som motsvarar ett upphävande av dessa bestämmelser. Som följer av lydelsen i artikel 218.7 FEUF, som föreskriver att ”rådet, *när ett avtal ingås*, [får] bemyndiga förhandlaren att på unionens vägnar godkänna ändringar i avtalet”[21], är det således genom en bedömning av räckvidden av bemyndigandet i artikel 3.1 i beslut 2015/2169 som det kan fastställas att detta bemyndigande avser en ändring av avtalet med Republiken Korea. Detta är i förevarande mål fallet, eftersom detta bemyndigande har till syfte att ändra det normativa innehållet i protokollet om kulturellt samarbete genom att den rätt som samproduktionerna beviljats samt bestämmelsen att denna rätt i princip förlängs automatiskt vart tredje år potentiellt fråntas deras rättsliga verkan.

61. Jag anser, i detta skede av mitt resonemang, att det är intressant att dra en parallell till de delegerade rättsakter som regleras i artikel 290 FEUF, även om jag inte påstår att det bemyndigande som föreskrivs i artikel 218.7 FEUF fullständigt ska likställas med en delegering i

[20] Se, bland annat, dom av den 22 september 2016, parlamentet/rådet (C-14/15 och C-116/15, EU:C:2016:715, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

[21] Min kursivering.

den mening som avses i artikel 290 FEUF. Det ska erinras om att den möjlighet att genom en lagstiftningsakt delegera befogenhet som föreskrivs i denna artikel har till syfte att låta unionslagstiftaren fokusera på de väsentliga delarna av en lagstiftning och de icke-väsentliga delar avseende vilka den anser det lämpligt att lagstifta, samtidigt som den ger kommissionen i uppgift att komplettera vissa icke-väsentliga delar av den lagstiftningsakt som antagits eller att ändra sådana delar inom ramen för en delegering som den getts. [22]

62. Liksom vad gäller användning av delegerade rättsakter, har bemyndigandet av kommissionen med stöd av artikel 218.7 FEUF ett effektivitets- och skyndsamhetssyfte. Målet är att göra unionens beslutsprocess snabbare. [23]

63. Det kan i detta hänseende vara lämpligt att, samtidigt som de särdrag som präglar ett bemyndigande av kommissionen att godkänna ändringar i ett internationellt avtal beaktas, hämta inspiration från domstolens tolkning av begreppet ”ändring” i artikel 290.1 FEUF.

64. Enligt domstolen praxis följer av artikel 290.1 FEUF att kommissionen genom en lagstiftningsakt kan delegeras befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke-väsentliga delar av lagstiftningsakten. [24] I artikel 290.1 FEUF föreskrivs två kategorier av delegerade befogenheter, nämligen den som avser att ”komplettera” och den som avser att ”ändra” lagstiftningsakten. [25] Delegering av en befogenhet att ”ändra” en lagstiftningsakt syftar till att ge kommissionen rätt att *ändra eller upphäva* icke-väsentliga delar som lagstiftaren förordnat om i denna rättsakt. [26] Förekomsten av en ändring kan konstateras när kommissionen ges befogenhet att ändra det normativa innehållet i en lagstiftningsakt, [27] vilket kan ske genom införandet av en ny bestämmelse i denna akt. [28]

65. Om man godtar att inte begränsa tolkningen av begreppet ”ändringar av avtalet” i den mening som avses i artikel 218.7 FEUF till enbart dess formella betydelse, och ur ett bredare perspektiv anser att detta begrepp även ska omfatta en situation där bestämmelser i ett avtal fråntas deras rättsliga verkan för det fall bemyndigandet av kommissionen verkställs, kan det anses att artikel 3.1 i beslut 2015/2169 bemyndigar denna institution att, på unionens vägnar, godkänna ”ändringar i avtalet” i den mening som avses i artikel 218.7 FEUF.

66. När det för det andra gäller huruvida avtalet med Republiken Korea föreskriver att en ändring av detta ska antas enligt ett förenklat förfarande eller genom en instans som bildats för detta avtal ska detta andra typfall uteslutas, eftersom kommittén för ”kulturellt samarbete” enligt artikel 5.8 a i protokollet om kulturellt samarbete endast har till uppdrag att ”[s]ex månader innan [treårsperioden] löper ut … på inrådan av de inhemska rådgivande grupperna göra en samordning av resultaten av genomförandet av rätten att beviljas förmåner för att bedöma om dessa lett till ökad kulturell mångfald och ömsesidigt fördelaktigt samarbete om samproducerade verk”. Denna kommitté har således inte till uppgift att ändra detta avtal beträffande den aktuella rätten. Nämnda kommittés ingripande sex månader före utgången av varje treårsperiod visar

[22] Se, bland annat, dom av den 17 mars 2016, parlamentet/kommissionen (C-286/14, EU:C:2016:183, punkt 54).

[23] Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [KOM(2009) 673 slutlig], punkt 3.2, s. 5.

[24] Se, bland annat, dom av den 17 mars 2016, parlamentet/kommissionen (C-286/14, EU:C:2016:183, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

[25] Se, bland annat, dom av den 17 mars 2016, parlamentet/kommissionen (C-286/14, EU:C:2016:183, punkt 32).

[26] Se, bland annat, dom av den 17 mars 2016, parlamentet/kommissionen (C-286/14, EU:C:2016:183, punkt 42).

[27] Se, bland annat, dom av den 16 juli 2015, kommissionen/parlamentet och rådet (C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 44).

[28] Se, bland annat, dom av den 16 juli 2015, kommissionen/parlamentet och rådet (C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 43).

emellertid att, även om en automatisk förlängning av denna rätt som regel ska ske enligt artikel 5.8 b i detta protokoll, hindrar inte denna regel att det, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, kan anses att denna bestämmelse inför ett skede i förfarandet som avser förlängning eller upphävande av denna rätt.

67. Vidare förefaller det möjligt att anse att avtalet med Republiken Korea föreskriver ett förenklat förfarande, såsom krävs enligt artikel 218.7 FEUF, vad gäller upphävandet av den aktuella rätten, eftersom det räcker att en av parterna avslutar rätten genom att säga upp den tre månaden före utgången av den ursprungliga perioden eller en senare period. Om domstolen, genom en mycket bred tolkning, skulle anse att en förlängning av denna rätt utgör en ändring av detta avtal, vilket jag inte tror, råder det inga tvivel om att den automatiska karaktären av denna förlängning, som således inte kräver något agerande från parternas sida, skulle göra det möjligt att beteckna den som ett ”förenklat förfarande” i den mening som avses i artikel 218.7 FEUF.

68. Vad för det tredje gäller frågan om huruvida rådets godkännande för att förlänga den aktuella rätten kan anses vara ett specifikt villkor förenat med bemyndigandet av kommissionen enligt artikel 3.1 i beslut 2015/2169, anser jag att detta är fallet, eftersom upphävandet av denna rätt endast kan undvikas under förutsättning att rådet, på förslag av kommissionen, enhälligt beslutar att förlänga denna rätt med en ny treårsperiod. Med andra ord kan bemyndigandet av kommissionen för att fastställa att den aktuella rätten avslutas verkställas endast under förutsättning att denna institution inte beslutar att utnyttja det särskilda förfarande som kan leda till att rådet antar ett beslut om förlängning av denna rätt.

69. Jag anser emellertid att artikel 3.1 i beslut 2015/2169, genom att underställa förlängningen av den aktuella rätten ett sådant särskilt förfarande, som präglas av ett enhälligt beslut av rådet, inte är förenlig med artikel 218.7 FEUF.

70. Det ska erinras om att skäl 6 i detta beslut anger att förlängningen av tillämpligheten av den aktuella rätten ska godkännas av rådet enligt ett särskilt förfarande, dels mot bakgrund av den känsliga karaktären av denna del av avtalet med Republiken Korea, dels på grund av att avtalet ska ingås av unionen och dess medlemsstater.

71. Jag kan visserligen godta att en förlängning av den aktuella rätten med en treårsperiod ur unionens perspektiv kan kräva ett beslut av rådet vid utgången av varje period. Jag har däremot svår att se varför den röstregel som gäller för antagandet av detta beslut ska skilja sig från den som har tillämpats för rådets antagande av beslutet att ingå avtalet med Republiken Korea, det vill säga enhällighet. Eftersom den aktuella rätten och principen att denna automatiskt förlängs vart tredje år har erhållit unionens samtycke genom ett beslut fattat med kvalificerad majoritet, anser jag att en upprepning av beslutet av unionen, på intern nivå, genom parallellism också bör fastställas genom ett beslut som fattas med kvalificerad majoritet.

72. Det ska i detta hänseende påpekas att ingenting i lydelsen av artikel 218.7 FEUF visar att den röstregel som är tillämplig på beslut avseende det förfarande för bemyndigande som föreskrivs i denna bestämmelse, inbegripet formuleringen av de specifika villkor som det aktuella bemyndigandet är förenade med, bör avvika från röstregeln om kvalificerad majoritet som utgör principen inom ramen för artikel 218 FEUF. [29]

[29] Generaladvokaten Mengozzi angav i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen/rådet (C-28/12, EU:C:2015:43, punkt 89) följande: ”Förfaranderamen för unionen att förhandla och ingå internationella avtal fastställdes i Lissabonfördraget i vilke[t], bland annat, bestämmelsen om kvalificerad majoritet infördes som en allmän bestämmelse. Medlemsstaterna godkände och ratificerade fördraget och är bundna av det. De kan inte kringgå eller bortse från de regler som de själva har stadgat genom att hänvisa till påstådda skäl om lämplighet eller effektivitet”.

73. Domstolens praxis avseende ett annat förenklat förfarande, nämligen det som föreskrivs i artikel 218.9 FEUF, förefaller innehålla liknande resonemang.

74. Denna sistnämnda bestämmelse föreskriver ett förenklat förfarande för att bland annat besluta om ståndpunkter som ska intas på unionens vägnar, när unionen i ett beslutsfattande organ som inrättats genom ett internationellt avtal deltar i arbetet med att anta akter som rör hur avtalet tillämpas eller genomförs.[30] Då artikel 218.9 FEUF ”inte föreskriver någon omröstningsregel för rådets antagande av de olika slag av beslut som avses i den artikeln”, är det enligt domstolen ”med hänvisning till artikel 218.8 FEUF som det, i varje enskilt fall, ska fastställas vilken omröstningsregel som är tillämplig”.[31] Det bör anses att ”rådet i allmänhet beslutar med kvalificerad majoritet och att det endast är i de typfall som anges [i andra stycket i denna bestämmelse] som rådet ska besluta enhälligt. Under dessa omständigheter ska tillämplig omröstningsregel, i varje enskilt fall, fastställas med utgångspunkt i om något av de sistnämnda typfallen är för handen.[32] För att i detta sammanhang fastställa om ett beslut som antagits enligt artikel 218.9 FEUF verkligen avser en fråga där enhällighet krävs ska beslutets materiella rättsliga grund beaktas.[33]

75. Enligt min uppfattning bör det resonemang som domstolen har utvecklat avseende det förenklade förfarande som föreskrivs i artikel 218.9 FEUF tillämpas analogt på det förenklade förfarande som föreskrivs i artikel 218.7 FEUF.

76. Av detta följer att eftersom det angripna beslutet inte avser ett område på vilket det krävs ett enhälligt beslut,[34] var den tillämpliga röstregeln den som föreskrivs i artikel 218.8 första stycket FEUF, nämligen kvalificerad majoritet.

77. Vidare vad gäller argumentet att det särskilda förfarande som präglas av ett enhälligt beslut av rådet är motiverat av den känsliga karaktären av en förlängning av den aktuella rätten och av att avtalet med Republiken Korea ska ingås av unionen och dess medlemsstater, kan detta enligt min uppfattning inte godtas. Domstolen har nämligen redan ansett att ”när föremålet för ett avtal till viss del omfattas av unionens befogenhet och till viss del av medlemsstaternas befogenhet, är det nödvändigt att säkerställa ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner, såväl när dessa avtal förhandlas fram och ingås som när åtagandena verkställs”.[35] Domstolen har emellertid slagit fast att ”[d]enna princip … inte [kan] medföra att rådet befrias från sin skyldighet att iaktta de handläggningsregler och omröstningsvillkor som föreskrivs i artikel 218 FEUF”.[36]

78. Det ska, såsom domstolen har slagit fast, tilläggas att ”[t]illämpning av rättsliga grunder i sekundärrätten … inte heller [kan] motiveras med att det berörda ämnet är politiskt känsligt eller med behovet av att säkerställa att en gemenskapsåtgärd är effektiv”.[37]

30 Se dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (avtal med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 28).

31 Se dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (avtal med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 29).

32 Se dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (avtal med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 29).

33 Se dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (avtal med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 31 och där angiven rättspraxis). Domstolen betonade i sin dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 30), behovet av att ”bevara symmetrin mellan förfaranden för unionens interna åtgärder och förfaranden för dess externa verksamhet, med bibehållande av den institutionella balansen fastställd av fördragens upphovsmän”.

34 I detta hänseende förefaller den materiella rättliga grund som ska beaktas vara artikel 167.3 FEUF, vilken nämns i beslut 2015/2169. I denna bestämmelse föreskrivs att ”[u]nionen och medlemsstaterna ska främja samarbetet med tredjeland och behöriga internationella organisationer på kulturområdet, särskilt Europarådet”.

35 Se, bland annat, dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet (C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

36 Se dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet (C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 55).

37 Dom av den 6 maj 2008, parlamentet/rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 59).

79. Slutligen kan argumentet att det angripna beslutet, eftersom det har antagits av rådet enligt bestämmelsen om enhällighet, skulle ha antagits även med kvalificerad majoritet om en sådan röstregel hade varit i kraft, varför detta beslut inte ska ogiltigförklaras på denna grund, inte godtas. Detta argument bygger på resonemanget att ett beslut som har fattats enhälligt nödvändigtvis uppfyller kravet på kvalificerad majoritet. Detta resonemang är emellertid enligt min uppfattning felaktigt. Röstregeln om enhällighet kunde nämligen inte tillämpas, eftersom den kunde leda till att rådets beslut om tillstånd att förlänga den aktuella rätten inte antogs. Av detta följer enligt min uppfattning att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras enbart på grund av att det har antagits enligt en röstregel som strider mot artikel 218 FEUF. [38]

80. Av det ovan anförda följer att artikel 3.1 i beslut 2015/2169, genom att rådet enhälligt ska fatta beslut om förlängning av tillämpningsperioden avseende den aktuella rättigheten, rättsstridigt har infört villkor för vidtagande av åtgärder, såsom det angripna beslutet, som är mer långtgående än det förfarande som ska tillämpas i detta syfte enligt artikel 218 FEUF. [39]

81. Av detta följer, enligt min uppfattning, att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras på den grund som kommissionen har anfört.

B. Huruvida verkningarna av det angripna beslutet ska bestå

82. Rådet har yrkat att domstolen, för det fall den ogiltigförklarar det angripna beslutet, ska låta dess verkningar bestå fram till dess att skälen till ogiltigförklaringen har rättats till.

83. Enligt lydelsen i artikel 264 andra stycket FEUF får domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade akten som ska betraktas som bestående.

84. Av domstolens praxis följer i detta hänseende att det av rättssäkerhetsskäl kan vara motiverat att verkningarna av en sådan akt består, särskilt om de omedelbara verkningarna av att akten ogiltigförklarades skulle leda till allvarliga negativa konsekvenser för de berörda parterna. [40]

85. I förevarande mål skulle en ogiltigförklaring av de angripna besluten utan att deras verkningar består kunna leda till ett ifrågasättande av unionens åtagande såvitt gäller förlängningen av tillämpningsperioden avseende den aktuella rätten med en treårsperiod, från den 1 juli 2020 till den 30 juni 2023, och sålunda hindra ett korrekt genomförande av avtalet med Republiken Korea. [41]

86. Följaktligen ska verkningarna av det angripna beslutet av säkerhetsskäl bestå för det fall domstolen, enligt vad jag föreslår, ogiltigförklarar beslutet.

[38] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet kommissionen/rådet (C-28/12, EU:C:2015:43), i vilket han angav att argumentet att den röstregel som föreskrivs i artikel 218 FEUF inte hade åsidosatts, eftersom enhällighet alltid innefattar kvalificerad majoritet, inte kunde vinna framgång. Generaladvokaten Mengozzi hänvisade till generaladvokaten Sharpstons tidigare angivna uppfattning och gjorde gällande att ”ett beslut som ingen motsätter sig inte nödvändigtvis är detsamma som ett beslut som en kvalificerad majoritet kan enas om, eftersom innehållet i ett beslut som kan kräva kvalificerad majoritet kan behöva urvattnas för att godkännas enhälligt eller utan något motstånd” (punkt 81). Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 189).

[39] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2016, parlamentet/rådet (C-14/15 och C-116/15, EU:C:2016:715, punkt 72).

[40] Se, bland annat, dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (Avtal med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

[41] Se, analogt, dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (Avtal med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

VI. Rättegångskostnader

87. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler 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 kommissionens yrkande bifallas.

88. Enligt artikel 140.1 i domstolens rättegångsregler ska medlemsstater som intervenerar i målet bära sina rättegångskostnader. Republiken Frankrike och Konungariket Nederländerna ska således bära sina rättegångskostnader.

VII. Förslag till avgörande

89. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska fastställa följande:

1) Rådets beslut (EU) 2020/470 av den 25 mars 2020 om en förlängning av perioden för rätten att beviljas förmåner för audiovisuella samproduktioner i enlighet med artikel 5 i protokollet om kulturellt samarbete till frihandelsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Korea, å andra sidan, ogiltigförklaras.

2) Verkningarna av beslut 2020/470 består.

3) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.

4) Republiken Frankrike och Konungariket Nederländerna ska bära sina rättegångskostnader.