Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 28. oktober 2021 [1]

Sag C-275/20

Europa-Kommissionen
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Annullationssøgsmål – afgørelse (EU) 2020/470 – forlængelse af rettighedsperioden for audiovisuelle samproduktioner som fastsat i artikel 5 i protokollen om kulturelt samarbejde til frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side – proceduremæssigt retsgrundlag – artikel 218, stk. 7, TEUF – gældende afstemningsprocedure og -regel«

I. Indledning

1. Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse (EU) 2020/470 af 25. marts 2020 om forlængelse af rettighedsperioden for audiovisuelle samproduktioner som fastsat i artikel 5 i protokollen om kulturelt samarbejde til frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side [2].

2. Der er ved denne protokol fastsat rammer for parternes samarbejde om at lette udvekslingen af kulturelle aktiviteter, varer og tjenesteydelser, herunder i den audiovisuelle sektor, og om at forbedre betingelserne for denne udveksling. Parterne er i den nævnte protokol blevet enige om at give audiovisuelle samproduktioner mellem producenter i EU og i Republikken Korea ret til at nyde godt af deres respektive ordninger til fremme af lokalt og regionalt kulturelt indhold. Denne ret fornyes hvert tredje år.

3. På EU-niveau har Rådet for Den Europæiske Union bemyndiget Kommissionen til at bringe den omhandlede ret til ophør før udløbet af hver periode eller til at foreslå, at den fornyes. Domstolen vil i den foreliggende sag skulle præcisere, om denne bemyndigelse er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 218, stk. 7, TEUF, og om betingelserne for dens udøvelse i bekræftende fald er i overensstemmelse med denne bestemmelse.

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – EUT 2020, L 101, s. 1 (herefter »den anfægtede afgørelse«).

II. Retsforskrifter

A. Protokollen om kulturelt samarbejde

4. Protokollen om kulturelt samarbejde [3], der er knyttet som bilag til frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side [4], bestemmer i artikel 5 med overskriften »Audiovisuelle samproduktioner«, at audiovisuelle samproduktioner har ret til at nyde godt af de respektive ordninger til fremme af lokalt og regionalt kulturelt indhold (herefter »den omhandlede ret«). Artikel 5 har følgende ordlyd:

»[…]

3. Parterne fremmer i overensstemmelse med deres nationale lovgivning samproduktioner mellem producenter fra EU og Korea, bl.a. ved at give samproduktioner ret til at nyde godt af deres respektive ordninger til fremme af lokalt og regionalt kulturelt indhold.

[…]

8. a) Samproduktioners ret til støtte fra de respektive ordninger for fremme af lokalt og regionalt kulturelt indhold, jf. stk. 4 og 5, er gældende i en periode på tre år efter det tidspunkt, fra hvilket denne protokol finder anvendelse. Seks måneder før udløbet af denne periode foretager Udvalget for Kulturelt Samarbejde efter råd fra de nationale rådgivende grupper en koordinering for at vurdere resultaterne af anvendelsen af denne ret, hvad angår fremme af den kulturelle mangfoldighed og gensidigt fordelagtigt samarbejde om samproducerede værker.

b) Retten fornyes for en periode på tre år og fornyes derefter automatisk for yderligere følgende perioder af samme varighed, medmindre en part bringer retten til ophør ved skriftlig meddelelse mindst tre måneder før udløbet af den oprindelige eller følgende perioder. Seks måneder før udløbet af hver forlænget periode foretager Udvalget for Kulturelt Samarbejde en vurdering på tilsvarende vilkår som beskrevet under litra a).

[…]«

[3] – EUT 2011, L 127, s. 1418.

[4] – EUT 2011, L 127, s. 6 (herefter »aftalen med Republikken Korea«).

B. Afgørelse 2011/265/EU

5. Sjette betragtning til Rådets afgørelse 2011/265/EU af 16. september 2010 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne og midlertidig anvendelse af frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side[5] lyder således:

»(6) I henhold til traktatens artikel 218, stk. 7, bør Rådet bemyndige Kommissionen til at godkende visse begrænsede ændringer af aftalen [med Republikken Korea]. Kommissionen bør bemyndiges til at bringe retten til samproduktioner, jf. artikel 5 i protokollen om kulturelt samarbejde, til ophør, medmindre Kommissionen beslutter, at den skal videreføres, og dette godkendes af Rådet efter en særlig procedure nødvendiggjort både af den følsomme karakter af dette aspekt af aftalen, og af at aftalen skal indgås af Unionen og dens medlemsstater […]«

6. Denne afgørelses artikel 4, stk. 1, fastsætter:

»Kommissionen underretter Korea om Unionens hensigt om ikke at forlænge rettighedsperioden for samproduktion, jf. artikel 5 i protokollen om kulturelt samarbejde, efter proceduren i artikel 5, stk. 8, heri, medmindre Rådet efter forslag fra Kommissionen fire måneder før udløbet af den periode, for hvilken retten gælder, indvilger i at videreføre denne. Hvis Rådet indvilger i at videreføre retten, finder bestemmelsen anvendelse på ny ved udløbet af den forlængede rettighedsperiode. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed for så vidt angår videreførelsen af rettighedsperioden.«

C. Gennemførelsesafgørelse 2014/226/EU

7. Ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/226/EU af 14. april 2014 for så vidt angår forlængelse af rettighedsperioden for audiovisuelle samproduktioner som fastsat i artikel 5 i protokollen om kulturelt samarbejde til frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side[6] blev rettighedsperioden for audiovisuelle samproduktioners ret til støtte fra parternes respektive ordninger til fremme af lokalt og regionalt kulturelt indhold i overensstemmelse med denne protokols artikel 5, stk. 4-7, forlænget i et tidsrum på tre år fra den 1. juli 2014 til den 30. juni 2017.

D. Afgørelse (EU) 2015/2169

8. Ved Rådets afgørelse (EU) 2015/2169 af 1. oktober 2015 om indgåelse af frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side[7] blev denne aftale godkendt på Unionens vegne. Sjette betragtning til denne afgørelse har samme ordlyd som sjette betragtning til afgørelse 2011/265. Indholdet af artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 svarer endvidere til indholdet af artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/265.

5 – EUT 2011, L 127, s. 1.

6 – EUT 2014, L 124, s. 25.

7 – EUT 2015, L 307, s. 2.

E. Afgørelse (EU) 2017/1107

9. Ved Rådets afgørelse (EU) 2017/1107 af 8. juni 2017 om forlængelse af rettighedsperioden for audiovisuelle samproduktioner som fastsat i artikel 5 i protokollen om kulturelt samarbejde til frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side[8] blev rettighedsperioden for audiovisuelle samproduktioners ret til støtte fra parternes respektive ordninger til fremme af lokalt og regionalt kulturelt indhold i overensstemmelse med denne protokols artikel 5, stk. 4-7, forlænget for en periode på tre år fra den 1. juli 2017 til den 30. juni 2020.

F. Den anfægtede afgørelse

10. Den anfægtede afgørelse, der blev vedtaget i henhold til artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, bestemmer, at perioden for audiovisuelle samproduktioners ret til støtte fra parternes respektive ordninger til fremme af lokalt og regionalt kulturelt indhold i overensstemmelse med artikel 5, stk. 4-7, i protokollen om kulturelt samarbejde forlænges med tre år fra den 1. juli 2020 til den 30. juni 2023.

III. Parternes påstande

11. Kommissionen har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, og om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

12. Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne. Rådet har subsidiært for det tilfælde, at den anfægtede afgørelse annulleres, nedlagt påstand om, at dens virkninger opretholdes, indtil der er taget skridt til at afhjælpe annullationsgrundene.

13. Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 7. december 2020 har Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

IV. Sammenfatning af parternes anbringender og argumenter

14. Kommissionen har til støtte for sit annullationssøgsmålet fremsat et enkelt anbringende om, at det var i strid med traktaten og Domstolens praksis og som følge heraf ulovligt at anvende artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 som retsgrundlag for den anfægtede afgørelse.

15. Kommissionen har forklaret, at denne bestemmelse i afgørelse 2015/2169 indgik i det forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side, som den fremlagde den 9. april 2010[9], men at det i betragtning af udviklingen i Domstolens praksis siden Lissabontraktatens ikrafttræden har vist sig, at det forslag, som den så sig nødsaget til at fremlægge for at opnå Rådets godkendelse af indgåelsen af denne aftale, ikke er i overensstemmelse med traktaterne, og at den derfor systematisk har undladt at basere sig på den

8 – EUT 2017, L 160, s. 33.

9 – COM(2010) 137 endelig.

nævnte bestemmelse siden 2015. Til trods for Kommissionens udtrykkelige indsigelse anvendte Rådet den nævnte bestemmelse, der kræver enstemmighed uden deltagelse af Europa-Parlamentet, i forbindelse med vedtagelsen af både afgørelse 2017/1107 og den anfægtede afgørelse, selv om Kommissionens forslag til afgørelse var baseret på artikel 167, stk. 3, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a), nr. v), hvorefter Rådet i medfør af artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter godkendelse fra Parlamentet.

16. Kommissionen har anført, at de sidstnævnte bestemmelser fandt anvendelse, idet den anfægtede afgørelse vedrører en tidsmæssig forlængelse af anvendelsen af en del af en internationale aftale. Artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 er et afledt retsgrundlag, som ikke kan anvendes uden at tilsidesætte princippet om kompetencetildeling i artikel 13, stk. 2, TEU og princippet om institutionel ligevægt og dermed traktaten, som fortolket af Domstolen [10].

17. Ifølge Domstolens praksis er det desuden ulovligt at anvende et afledt retsgrundlag, hvorefter der kræves enstemmighed i Rådet [11]. Det er i øvrigt udtryk for manglende konsekvens at kræve enstemmighed i Rådet om fornyelse af den omhandlede ret, når den er blevet indført med kvalificeret flertal, og Unionen i henhold til folkeretten har indvilget i, at den i princippet fornyes automatisk. Anvendelsen af en strengere intern regel og kravet om, at Rådet skal give sin tilslutning til fornyelsen af denne ret, strider mod målet om automatisk fornyelse, som parterne i protokollen om kulturelt samarbejde enedes om, og er derfor ikke i overensstemmelse med retspraksis, hvorefter internationale aftaler har forrang for den afledte EU-ret [12].

18. Rådet, der støttes af Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene, har gjort gældende, at det handlede inden for rammerne af sine beføjelser i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i traktaterne, og at det overholdt princippet om institutionel ligevægt, da det vedtog den anfægtede afgørelse.

19. Det har henvist til, at Kommissionen fremlagde et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse og midlertidig anvendelse af frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side [13], hvori protokollen om kulturelt samarbejde indgår, og et forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af denne aftale [14]. I disse to forslag præsenterede Kommissionen den procedure, der finder anvendelse på Unionens interne beslutningsproces i forbindelse med forlængelse eller ophævelse af den omhandlede ret efter udløbet af hver periode på tre år, og denne procedure blev herefter vedtaget som led i afgørelse 2015/2169. Kommissionen redegjorde ligeledes for den nævnte procedures retsgrundlag, nemlig artikel 218, stk. 7, TEUF, i sjette betragtning til de to forslag, som Rådet vedtog uden ændringer. Parlamentet godkendte Rådets afgørelse om indgåelse af den nævnte aftale ved en lovgivningsmæssig beslutning af 17. februar 2011 [15].

20. Rådet har påpeget, at Kommissionen, som ikke har forklaret, hvorfor den »så sig nødsaget« til at fremsætte et forslag, som den var imod, på intet tidspunkt har fremlagt et forslag for Rådet med henblik på at ændre den procedure, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, og at den,

[10] – Kommissionen har herved henvist til dom af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 54-60 og den deri nævnte retspraksis).

[11] – Kommissionen har herved henvist til dom af 4.9.2018, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kasakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

[12] – Kommissionen har herved henvist til dom af 3.6.2008, Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 42).

[13] – COM(2010) 136 endelig.

[14] – Jf. fodnote 9 til dette forslag til afgørelse.

[15] – EUT 2012, C 188 E, s. 113.

selv om den seneste forlængelsesperiode ville udløbe den 30. juni 2020, undlod at fremlægge et forslag om en ny forlængelse af den omhandlede ret. Efter at Rådet havde anmodet Kommissionen om at underrette Republikken Korea om ophævelsen af denne ret eller fremlægge et forslag til Rådets afgørelse om at forlænge den med yderligere tre år, vedtog Rådet den anfægtede afgørelse på grundlag af et forslag fra Kommissionen.

21. Rådet har i første række anført, at det ikke støttede sig på et afledt retsgrundlag, da det vedtog den anfægtede afgørelse, at den procedure, som det anvendte, er baseret på artikel 218, stk. 7, TEUF, og at denne procedure er forenelig med denne bestemmelse. Det fremgår klart og tydeligt af den udtrykkelige henvisning til artikel 218, stk. 7, TEUF i sjette betragtning til afgørelse 2015/2169, at denne afgørelses artikel 3, stk. 1, er baseret på denne bestemmelse, som gør det muligt for Rådet at fravige artikel 218, stk. 5, 6 og 9, TEUF, når der i den aftale, som Unionen har indgået, angives en forenklet ændringsprocedure såsom den, der er fastsat i artikel 5, stk. 8, i protokollen om kulturelt samarbejde. Denne henvisning til artikel 218, stk. 7, TEUF forklarer ligeledes den procedure, der i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 er fastsat for anvendelsen af denne bestemmelse i protokollen.

22. Betingelserne for anvendelsen af artikel 218, stk. 7, TEUF er opfyldt, eftersom forlængelsen af rettighederne udgør en ændring af en særlig og selvstændig del af aftalen med Republikken Korea, som vedtages ved en forenklet procedure, idet Kommissionen i sin egenskab af forhandler bl.a. er bemyndiget til at ændre den omhandlede ret ved at ophæve den ved udløbet af den igangværende treårige periode og til at underrette Republikken Korea om denne afgørelse. Denne procedure gennemfører således den forenklede ændringsprocedure, der er fastsat i artikel 5, stk. 8, i protokollen om kulturelt samarbejde. Ifølge den procedure, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, er den bemyndigelse, som Kommissionen har i denne sammenhæng, desuden underlagt en række gyldige betingelser. Det fremgår således, at hvis Kommissionen bestemmer, at den omhandlede ret skal forlænges med yderligere tre år, skal den forelægge denne afgørelse for Rådet, som skal godkende den. Denne procedure, der udgør retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, blev som følge heraf fastsat i overensstemmelse med den bemyndigelse, der følger af traktaterne, og retsgrundlaget for denne afgørelse er ikke et afledt retsgrundlag.

23. Rådet har i anden række påpeget, at Kommissionen har modsagt sig selv med hensyn til den procedure, der efter dens opfattelse skal anvendes, idet den har anført, at Parlamentets godkendelse er påkrævet i henhold til artikel 218, stk. 5 og 6, TEUF, men samtidig har fremhævet, at der ikke må anvendes en intern procedure, eftersom det fremgår af artikel 5, stk. 8, i protokollen om kulturelt samarbejde, at den omhandlede ret fornyes automatisk hvert tredje år, og denne bestemmelse i folkeretten har forrang for afledt national ret. Der er imidlertid ikke nogen modsætning mellem denne protokols artikel 5, stk. 8, og artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, eftersom den første bestemmelse omhandler den procedure, som parterne i aftalen med Republikken Korea skal følge, mens den anden omhandler Unionens beslutningsprocedure i forbindelse med anvendelsen af den nævnte protokols artikel 5, stk. 8.

24. Rådet har i tredje række anført, at Kommissionens argument om manglende overholdelse af princippet om institutionel ligevægt og af princippet om kompetencetildeling er ugrundet. Det har nemlig aldrig været Kommissionens hensigt, at der skulle indhentes godkendelse fra Parlamentet, eftersom den fremlagde sit forslag til Rådets afgørelse mindre end en måned før udløbet af fristen for underretning af Republikken Korea om manglende fornyelse af den omhandlede ret, og det på dette tidspunkt ikke længere var fysisk muligt at nå til enighed i Rådet eller at anmode om Parlamentets godkendelse.

25. Det er i fjerde række Rådets opfattelse, at Kommissionen med urette har anfægtet kravet om enstemmighed i Rådet, når det var den selv, der foreslog denne afstemningsregel, og den på intet tidspunkt har foreslået en ændring af artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169. Forlængelsen af den omhandlede ret udgør en undtagelse fra hovedreglen om, at retten ophæves, medmindre andet bestemmes, og det er derfor begrundet at fastsætte strengere betingelser.

26. Rådet har subsidiært gjort gældende, at hvis Domstolen skulle fastslå, at det ikke er muligt at stille krav om enstemmighed som led i de betingelser, der er nævnt i artikel 218, stk. 7, TEUF, er det udelukkende forpligtelsen til at træffe afgørelse med enstemmighed, der ikke er gyldig. Da den anfægtede afgørelse blev vedtaget enstemmigt, er det imidlertid Rådets opfattelse, at den skal anses for at være gyldigt vedtaget og ikke skal annulleres. Rådet har endelig anført, at den anfægtede afgørelses virkninger bør opretholdes, såfremt Domstolen skulle annullere den.

27. I replikken har Kommissionen først og fremmest svaret, at den er enig med Rådet i, at formålet med den anfægtede afgørelse er at ændre en aftale som omhandlet i artikel 218, stk. 7, TEUF, for så vidt som den forlænger den tidsmæssige anvendelse af den pågældende bestemmelse i protokollen om kulturelt samarbejde. Denne protokol, hvori det bestemmes, at den omhandlede ret fornyes automatisk for yderligere følgende perioder af samme varighed, angiver imidlertid ikke nogen forenklet procedure for fornyelsen af denne ret, og det er derfor ikke nødvendigt, at Rådet bemyndiger Kommissionen til at godkende fornyelsen af den nævnte ret. Artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 kan som følge heraf ikke betragtes som et af de tilfælde, hvor artikel 218, stk. 7, TEUF finder anvendelse. Der er derimod fastsat en procedure for at bringe den omhandlede ret til ophør i den nævnte protokol. Rådet kan til dette formål bemyndige Kommissionen til under de rette betingelser at beslutte, om den anden part i aftalen med Republikken Korea skal gives et varsel, og denne bemyndigelse kan tildeles på forhånd i afgørelsen om indgåelsen af denne aftale.

28. Kommissionen har tilføjet, at de proceduremæssige betingelser, der er knyttet til den bemyndigelse, som Kommissionen tidligere har opnået, i modsætning til det af Rådet anførte er uforenelige med artikel 218 TEUF, idet Domstolen for så vidt angår de situationer, hvor artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse, har fastslået, at det er ulovligt at anvende et afledt retsgrundlag, hvorefter der kræves enstemmighed i Rådet[16]. Dette er endnu mere indlysende for så vidt angår de tilfælde, der er omfattet af artikel 218, stk. 7, TEUF.

29. Artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 giver desuden ikke Kommissionen bemyndigelse til på Unionens vegne at godkende ændringer af aftalen med Republikken Korea som omhandlet i artikel 218, stk. 7, TEUF, men afspejler blot Kommissionens beføjelse til, hvis det besluttes ikke at forny den omhandlede ret, at varetage Unionens repræsentation udadtil i overensstemmelse med artikel 17 TEU. Artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 bekræfter, at beføjelsen til at træffe afgørelse om denne fornyelse stadig ligger hos Rådet, og at beslutningskompetencen reelt ikke er overgået til Kommissionen. Artikel 218, stk. 7, TEUF er som følge heraf ikke et retsgrundlag, som gør det muligt for Rådet at forbinde fornyelsen af den omhandlede ret med de særlige betingelser, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169.

30. Kommissionen har endelig anfægtet Rådets subsidiære påstand.

[16] – Kommissionen har herved henvist til dom af 4.9.2018, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kasakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

31. I duplikken har Rådet i første række taget til genmæle over for Kommissionens argument om, den omhandlede ret kan forlænges af Unionen uden iværksættelse af en intern procedure, når Kommissionen har til hensigt at forny den, hvorimod der skal iværksættes en beslutningsprocedure for at bringe den til ophør. Unionen skal efter Rådets opfattelse anvende den relevante interne beslutningsprocedure med henblik på at ændre protokollen om kulturelt samarbejde, uanset om det sker for at forlænge den omhandlede ret eller for at bringe den til ophør. Selv om aftalen med Republikken Korea forlænges automatisk i forhold til begge parter, er det nemlig ikke til hinder for enhver form for intern beslutningsprocedure, eftersom den omhandlede rets varighed i overensstemmelse med denne protokols artikel 5, stk. 8, er begrænset til tre år, og det er muligt at forny denne ret for den følgende periode, hvis varighed ligeledes er begrænset til tre år, hvilket kræver, at der hver tredje år træffes en afgørelse ved hjælp af passende interne beslutningsprocedurer. Kommissionens fortolkning påvirker ikke bare Unionens retsordens autonomi, men også den institutionelle ligevægt, eftersom Kommissionen kan vælge at udelukke Rådet fra beslutningsprocessen i forbindelse med forlængelsen.

32. Rådet har i anden række fastholdt, at artikel 218, stk. 7, TEUF udgør det rette retsgrundlag for den procedure, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169. Artikel 5, stk. 8, i protokollen om kulturelt samarbejde angiver i modsætning til det af Kommissionen anførte en forenklet procedure for forlængelse af den omhandlede ret, for så vidt som parternes samtykke gives stiltiende. Ifølge denne artikel skal den part, der ønsker at bringe denne ret til ophør, desuden meddele dette på forhånd. Der er derfor tale om en dobbelt procedure, som består af to led, der indgår i en forenklet procedure for ændring af den nævnte protokol.

33. Rådet har i tredje række henvist til, at den procedure, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, er passende. Den fastsætter på det interne plan Unionens standardholdning til ændringer af protokollen om kulturelt samarbejde for efterfølgende perioder på tre år, indtil den omhandlede ret bringes til ophør. Denne ret ophører som standard ved udløbet af den treårige periode, for hvilken den er blevet fastlagt, og Kommissionen skal overholde det krav, der er fastsat i denne protokols artikel 5, stk. 8, litra b). Kommissionen har imidlertid bemyndigelse til at fastslå, at det vil være hensigtsmæssigt at forny den nævnte ret, og til i så fald at afvige fra standardholdningen, ved at anmode om godkendelse fra Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed, for ikke at skulle meddele, at den omhandlede ret ophæves.

34. Rådet har bestridt argumentet om, at reglen om afstemning med enstemmighed gør hele proceduren ugyldig, og at artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 derfor udgør et afledt retsgrundlag. Dette argument tager ikke højde for, at Rådet godkendte Unionens holdning som krævet efter den procedure, der er fastsat i den nævnte protokols artikel 5, stk. 8, dvs. at den omhandlede ret bringes til ophør efter udløbet af den igangværende periode, og at der kræves en strengere afstemningsregel for at forlænge denne ret ved fravigelse af denne holdning, der blev vedtaget med kvalificeret flertal.

35. Den Franske Republik har tilsluttet sig alle Rådets anbringender. Den har i lighed med Rådet påpeget, at der i retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse er fastsat en beslutningsprocedure, som er baseret på artikel 218, stk. 7, TEUF, og at denne afgørelse gennemfører denne procedure.

36. Den Franske Republik har i første række anført, at vilkårene for forlængelsen af den omhandlede ret faktisk er omfattet af artikel 218, stk. 7, TEUF. For det første udgør fornyelsen af denne ret nemlig, som Kommissionen har medgivet, en ændring af protokollen om kulturelt samarbejde i denne bestemmelses forstand. Hvis det antages, at forlængelsen af den nævnte ret

ikke udgør en sådan ændring, fordi den sker automatisk, vil det medføre, at bestemmelsen i denne protokol om, at denne ret gælder i en begrænset periode, medmindre den videreføres med stiltiende samtykke fra parterne, mister sin virkning.

37. For det andet indgår den automatiske fornyelse af den omhandlede ret i modsætning til det af Rådet anførte i en procedure, som er baseret på protokollen om kulturelt samarbejde, og som omfatter en evaluering, der skal gennemføres af Udvalget for Kulturelt Samarbejde. Fortolkningen af begrebet »forenklet procedure« i artikel 218, stk. 7, TEUF i lyset af de folkeretlige principper, bl.a. i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969[17], bekræfter, at dette begreb finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Uanset denne artikels stk. 5, 6 og 9 finder dens stk. 7 nemlig anvendelse, når der i en international aftale er fastsat undtagelsesbestemmelser om dens ændring, forudsat at de ikke sigter mod en forenkling af revisionsproceduren. Den automatiske fornyelse af den omhandlede ret med stiltiende samtykke fra parterne skal imidlertid anses for at være omfattet af denne kategori af undtagelser fra den almindelige procedure for revision af internationale aftaler og medfører tydeligvis ingen forenkling af denne procedure.

38. Den Franske Republik har i anden række anført, at bestemmelsen i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 er udtryk for en korrekt gennemførelse af artikel 218, stk. 7, TEUF, eftersom det fremgår, at Rådet skal godkende Kommissionens afgørelse om ikke at meddele, at den omhandlede ret bringes til ophør. Kommissionen bemyndiges i denne afgørelse til at underrette Republikken Korea om Unionens hensigt om ikke at forlænge denne ret, uden at det kræver Rådets godkendelse. Hvis Kommissionen beslutter, at den nævnte ret skal videreføres, skal den imidlertid indhente Rådets godkendelse. Kommissionens bemyndigelse er således forbundet med særlige betingelser som omhandlet i artikel 218, stk. 7, TEUF, hvilket er legitimt, da denne bestemmelse udgør en undtagelse fra denne artikels stk. 5, 6 og 9. Disse betingelser skal fastsættes under hensyntagen til den institutionelle ligevægt, der er fastlagt ved traktaten, og navnlig til artikel 16, stk. 6, tredje afsnit, TEU. Afgørelsen om at indvilge i den tidsmæssige forlængelse af den omhandlede rets gyldighed må imidlertid anses for at udgøre en del af retsakterne til formulering af Unionens politik og til fastlæggelse af dens optræden udadtil. Rådet har derfor mulighed for som en af de særlige betingelser at kræve, at det på forhånd skal give sit samtykke til den afgørelse, som Kommissionen kan vedtage på grundlag af artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, således at Rådet er i stand til at kontrollere, at den omhandlede ret stadig afspejler Unionens interesse. Enstemmigheden er blot en måde at opnå Rådets godkendelse på, hvis lovlighed eller mangel på samme ikke har nogen betydning for, om kravet om en sådan godkendelse er gyldigt.

39. Den Franske Republik har i tredje og sidste række anført, at det under alle omstændigheder og henset til EU-retten ikke ville have været muligt at forny den omhandlede ret på gyldig vis efter den procedure med stiltiende fornyelse, der er fastsat i protokollen om kulturelt samarbejde, uden at der var blevet vedtaget en EU-retsakt, hvori der blev givet særlig bemyndigelse hertil. Ifølge princippet om Unionens retsordens autonomi tilkommer det nemlig ikke en international aftale at fastlægge Unionens interne procedurer.

40. Kongeriget Nederlandene har anført, at det fuldt ud tilslutter sig Rådets holdning og alle de argumenter, som det har fremført til støtte herfor.

[17] – *UN Treaty Series*, bind 1155, s. 331.

V. Bedømmelse

A. Kommissionens eneste anbringende

41. I forbindelse med ændring af en international aftale, som Unionen har indgået i henhold til den almindelige procedure, der er fastsat i artikel 218, stk. 6, TEUF, er formaliteterne som hovedregel de samme, hvilket indebærer, at en sådan ændring principielt kræver, at der anvendes den samme almindelige procedure.

42. Det er undtagelsesvis muligt at anvende den forenklede procedure i artikel 218, stk. 7, TEUF [18] ved ændringen af en aftale, der er indgået af Unionen, i stedet for den almindelige procedure for indgåelse af en sådan aftale.

43. Det fremgår af artikel 218, stk. 7, TEUF, at »[u]anset stk. 5, 6 og 9 kan Rådet, når det indgår en aftale, bemyndige forhandleren til på Unionens vegne at godkende ændringer af aftalen, hvis disse ændringer ifølge aftalen skal vedtages ved en forenklet procedure eller vedtages af et organ, der nedsættes ved aftalen. Rådet kan knytte særlige betingelser til en sådan bemyndigelse«.

44. Kommissionen har med det eneste anbringende gjort gældende, at den anfægtede afgørelse med urette blev vedtaget på grundlag af artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, som udgør et afledt retsgrundlag, der ikke er fastsat i EUF-traktaten. Rådet tilsidesatte således princippet om kompetencetildeling i artikel 13, stk. 2, TEU og princippet om institutionel ligevægt, som Domstolen har udviklet i sin praksis [19].

45. Artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 har til formål at præcisere vilkårene og betingelserne for den bemyndigelse, som Kommissionen er blevet tildelt.

46. Det fremgår af sjette betragtning til afgørelse 2015/2169, at denne bemyndigelse er baseret på artikel 218, stk. 7, TEUF, hvorefter Rådet kan bemyndige Kommissionen til at godkende visse ændringer af en aftale. Den nævnte bemyndigelses formål præciseres i sjette betragtning til denne afgørelse og i artikel 3, stk. 1, heri. Formålet er at bemyndige Kommissionen til på Unionens vegne at bringe retten til samproduktioner, jf. artikel 5 i protokollen om kulturelt samarbejde, til ophør og til at underrette Republikken Korea herom. Kommissionen bemyndiges således til at underrette denne stat om Unionens hensigt om ikke at forlænge rettighedsperioden for samproduktion efter proceduren i denne protokols artikel 5, stk. 8.

[18] – Jf. generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:296, punkt 57). Procedurens forenklede karakter fremgår bl.a. af den omstændighed, at artikel 218, stk. 7, TEUF ikke bestemmer, at Parlamentet skal inddrages. Jf. herved C. Rapoport, »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, Leiden, 2014, s. 149-169. Forfatteren har anført, at »demokratiseringsprocessen er ikke fuldført, i og med at den kun dækker udarbejdelsen af en aftale og ikke tiden efter, at aftalen er trådt i kraft. Uanset om der er tale om en ændring af en aftale efter en forenklet periode, suspension af aftalen eller vedtagelse af en rettighed, der følger af denne aftale, har Parlamentet […] kun ret til den information, der sikres ved [artikel 218,] stk. 10[, TEUF]. På disse tre områder må Parlamentet sætte sin lid til, at Kommissionen overholder rammeaftalen [om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen (EUT 2010, L 304, s. 47)] fuldt ud, eller at Rådet selv beslutter at rådføre sig med det« (s. 158). Det skal påpeges, at Kommissionen har forpligtet sig til at holde Parlamentet fuldt underrettet, inden den godkender ændringer af en aftale i overensstemmelse med den bemyndigelse, som den har fået af Rådet i medfør af artikel 218, stk. 7, TEUF; jf. punkt 9 i bilag 3 til rammeaftalen om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen.

[19] – Jf. navnlig dom af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 56-61).

47. Det skal i denne forbindelse påpeges, at den nævnte protokols artikel 5, stk. 8, litra b), bestemmer, at retten til samproduktioner efter den oprindelige periode på tre år fornyes for en periode på tre år og *derefter fornyes automatisk* for yderligere følgende perioder af samme varighed, *medmindre en part bringer retten til ophør* ved skriftlig meddelelse mindst tre måneder før udløbet af den oprindelige eller følgende perioder.

48. Set fra Unionens synspunkt er Kommissionen derfor den institution, der er bemyndiget til på Unionens vegne at bringe retten til samproduktioner, som ellers vil blive fornyet automatisk, til ophør.

49. Denne bemyndigelse, som Kommissionen er blevet tildelt, er imidlertid forbundet med særlige betingelser som omhandlet i artikel 218, stk. 7, TEUF.

50. Som det fremgår af sjette betragtning til afgørelse 2015/2169, er Kommissionen nemlig bemyndiget til at bringe den omhandlede ret til ophør, medmindre »[den] beslutter, at den skal videreføres, og dette godkendes af Rådet efter en særlig procedure«, eller med andre ord, jf. ordlyden af denne afgørelses artikel 3, stk. 1, »medmindre Rådet efter forslag fra Kommissionen fire måneder før udløbet af den periode, for hvilken retten gælder, indvilliger i at videreføre denne«. Ifølge den samme bestemmelse træffer Rådet afgørelse med enstemmighed i det sidstnævnte tilfælde. Anvendelsen af denne »særlige procedure« er ifølge sjette betragtning til afgørelse 2015/2169 nødvendiggjort af den »den følsomme karakter af dette aspekt af aftalen [med Republikken Korea], og af at [denne aftale] skal indgås af Unionen og dens medlemsstater«.

51. Det må heraf udledes, at den procedure for bemyndigelse af Kommissionen, der er beskrevet i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, skal gøre det muligt for Unionen at bringe den omhandlede ret til ophør efter udløbet af hver periode på tre år i overensstemmelse med den tilsvarende mulighed, som parterne har i henhold til artikel 5, stk. 8, litra b), i protokollen om kulturelt samarbejde. Det vurderes således derfor hvert tredje år, om det er hensigtsmæssigt at ophæve eller forny den omhandlede ret, i forbindelse med en procedure, der iværksættes af Kommissionen. Det er kun, hvis Kommissionen finder, at den omhandlede ret bør fornyes, at Rådet skal træffe en afgørelse herom, hvilket skal ske med enstemmighed.

52. Den anfægtede afgørelse viser netop, at Rådet har indvilget i, at anvendelsesperioden for den omhandlede ret forlænges med tre år fra den 1. juli 2020 til den 30. juni 2023.

53. Det fremgår klart af den anfægtede afgørelses ordlyd, at den er baseret på artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169.

54. Det anbringende, som Kommissionen har fremsat til støtte for sit søgsmål, kan derfor kun tages til følge, såfremt det findes godtgjort, at denne bestemmelse er ulovlig. Dette er tilfældet, hvis det konkluderes, at den indførte procedure for vedtagelse af foranstaltninger såsom den anfægtede afgørelse afviger fra, hvad der er tilladt i henhold til artikel 218, stk. 7, TEUF.

55. Det fremgår i denne henseende af Domstolens praksis, at »for så vidt som det er traktaterne, der regulerer spørgsmålet om, hvorledes Unionens institutioner træffer afgørelse, og da bestemmelserne hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv, er det alene traktaterne, der i særlige tilfælde kan bemyndige en institution til at ændre en beslutningsprocedure, som er fastsat ved traktaterne. At indrømme en institution muligheden for at indføre afledte retsgrundlag, der gør det muligt at vedtage lovgivningsmæssige retsakter eller gennemførelsesforanstaltninger, uanset om der sker en skærpelse eller lempelse af kravene til

vedtagelsen af en retsakt, svarer således til at tilkende institutionen en lovgivningsbeføjelse, som går ud over, hvad der er fastsat ved traktaterne« [20].

56. Det er derfor nødvendigt at efterprøve, om den procedure, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, er forenelig med artikel 218, stk. 7, TEUF, som den har til formål at gennemføre.

57. Det skal til dette formål undersøges, om betingelserne for anvendelsen af artikel 218, stk. 7, TEUF er opfyldt. I denne forbindelse skal det først afgøres, om artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 indebærer en bemyndigelse for Kommissionen til at godkende en ændring af aftalen med Republikken Korea på Unionens vegne, dernæst, om det fremgår af denne bestemmelse, at en sådan ændring skal vedtages ved en forenklet procedure eller vedtages af et organ, der nedsættes ved denne aftale, og til sidst, om de regler, der er knyttet til denne bestemmelse, udgør »særlige betingelser« som omhandlet i artikel 218, stk. 7, TEUF.

58. Hvad i første række angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 indebærer en bemyndigelse af Kommissionen til at godkende en ændring af aftalen med Republikken Korea på Unionens vegne, bør det fremhæves, at parterne er enige på dette punkt. Kommissionen har ikke udtalt sig herom. Rådet har anført, at forlængelsen af den omhandlede ret udgør en ændring af en særlig og selvstændig del af denne aftale, og har navnlig påpeget, at Kommissionen i sin egenskab af forhandler er bemyndiget til at ændre denne ret ved at ophæve den ved udløbet af den treårige periode. Den Franske Republik har tilkendegivet, at fornyelsen forlænger den tidsmæssige anvendelse af den nævnte aftales bestemmelser om retten til samproduktioner og som følge heraf udgør en ændring af samme aftale.

59. Jeg må indrømme, at jeg er i tvivl om, hvorvidt det er muligt at kvalificere fornyelsen af den omhandlede ret som en »ændring af aftalen«, eftersom der i selve protokollen om kulturelt samarbejde er fastsat et princip om, at denne ret fornyes stiltiende og automatisk, medmindre en af parterne modsætter sig dette. Den anfægtede afgørelse sigter imidlertid ikke mod at ændre denne protokol på dette punkt, men skal tværtimod give udtryk for Unionens vilje til fortsat at videreføre anvendelsen af den omhandlede ret.

60. Jeg må derimod erkende, at for så vidt som Kommissionens bemyndigelse i medfør af artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 har til formål at bringe den omhandlede ret til ophør på Unionens vegne, bevirker Kommissionens anvendelse af en sådan bemyndigelse, at artikel 5, stk. 8, i protokollen om kulturelt samarbejde og de bestemmelser heri, der indfører denne ret, mister deres genstand, hvilket har samme retsvirkning som ophævelsen af disse bestemmelser. Som det følger af ordlyden af artikel 218, stk. 7, TEUF, hvorefter »Rådet, *når det indgår en aftale*, [kan] bemyndige forhandleren til på Unionens vegne at godkende ændringer af aftalen« [21], kan det således ved vurderingen af rækkevidden af den bemyndigelse, der indrømmes i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, fastslås, at en sådan bemyndigelse vedrører en ændring af aftalen med Republikken Korea. Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom denne bemyndigelse sigter mod at ændre det normative indhold af protokollen om kulturelt samarbejde, idet retten til samproduktioner og reglen om, at denne ret i princippet fornyes automatisk hvert tredje år, potentielt mister deres retsvirkning.

[20] – Jf. navnlig dom af 22.9.2016, Parlamentet mod Rådet (C-14/15 og C-116/15, EU:C:2016:715, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

[21] – Min fremhævelse.

61. På dette trin i min gennemgang er det interessant at drage en parallel til de delegerede retsakter, der er omfattet af artikel 290 TEUF, selv om jeg ikke hævder, at bemyndigelsen i artikel 218, stk. 7, TEUF fuldt ud kan sidestilles med en delegation som den, der er omhandlet i artikel 290 TEUF. Det skal påpeges, at den mulighed for at delegere beføjelser, der er fastsat i denne artikel, sigter til at gøre det muligt for EU-lovgiver at koncentrere sig om en lovgivnings væsentlige bestemmelser samt om ikke-væsentlige bestemmelser, som den anser for hensigtsmæssigt at lovgive om, samtidig med, at den betror Kommissionen den opgave at supplere visse ikke-væsentlige bestemmelser i den vedtagne lovgivningsmæssige retsakt eller at ændre sådanne bestemmelser inden for rammerne af den beføjelse, der blev tillagt Kommissionen [22].

62. Som det også gælder for anvendelsen af delegerede retsakter, er bemyndigelsen af Kommissionen i henhold til artikel 218, stk. 7, TEUF motiveret af målene om effektivitet og hurtighed, idet hensigten er at fremskynde Unionens beslutningsproces [23].

63. Det kan i denne forbindelse være hensigtsmæssigt – samtidig med at der tages hensyn til de særlige kendetegn ved en bemyndigelse af Kommissionen til at godkende ændringer af en international aftale – at hente inspiration i Domstolens fortolkning af begrebet »ændring« i artikel 290, stk. 1, TEUF.

64. Ifølge Domstolens praksis fremgår det af artikel 290, stk. 1, TEUF, at Kommissionen i en lovgivningsmæssig retsakt kan få delegeret beføjelse til at vedtage almengyldige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der supplerer eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt [24]. Artikel 290, stk. 1, TEUF fastsætter to kategorier af delegerede beføjelser, nemlig en kategori, som giver mulighed for at supplere, og en kategori, som giver mulighed for at ændre den lovgivningsmæssige retsakt [25]. Delegationen af en beføjelse til at ændre en lovgivningsmæssig retsakt tilsigter at give Kommissionen mulighed for at *ændre eller ophæve* ikke-væsentlige elementer, der er fastsat af EU-lovgiver i denne retsakt [26]. Der er tale om en ændring, når Kommissionen har fået beføjelse til at ændre det normative indhold af en lovgivningsmæssig retsakt [27], hvilket kan ske ved, at der indsættes en ny bestemmelse i denne retsakt [28].

65. Hvis det antages, at fortolkningen af begrebet »ændringer af aftalen« i artikel 218, stk. 7, TEUF ikke bør begrænses til dets rent formelle dimension, og at dette begreb ud fra et mere materielt synspunkt ligeledes bør omfatte en situation, hvor bestemmelserne i en aftale mister deres retsvirkning, såfremt Kommissionen anvender sin bemyndigelse, kan det fastslås, at artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 reelt bemyndiger denne institution til at godkende »ændringer af aftalen« på Unionens vegne som omhandlet i artikel 218, stk. 7, TEUF.

66. Hvad i anden række angår spørgsmålet om, hvorvidt det fremgår af aftalen med Republikken Korea, at ændringer af denne aftale skal vedtages ved en forenklet procedure eller vedtages af et organ, der nedsættes ved denne aftale, kan den sidstnævnte mulighed umiddelbart udelukkes, for

22 – Jf. navnlig dom af 17.3.2016, Parlamentet mod Kommissionen (C-286/14, EU:C:2016:183, præmis 54).

23 – Jf. Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet af 9.12.2009 om anvendelse af artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (KOM(2009) 673 endelig), punkt 3.2, s. 5.

24 – Jf. navnlig dom af 17.3.2016, Parlamentet mod Kommissionen (C-286/14, EU:C:2016:183, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

25 – Jf. navnlig dom af 17.3.2016, Parlamentet mod Kommissionen (C-286/14, EU:C:2016:183, præmis 32).

26 – Jf. navnlig dom af 17.3.2016, Parlamentet mod Kommissionen (C-286/14, EU:C:2016:183, præmis 42).

27 – Jf. navnlig dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-88/14, EU:C:2015:499, præmis 44).

28 – Jf. navnlig dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-88/14, EU:C:2015:499, præmis 43).

så vidt som Udvalget for Kulturelt Samarbejde i henhold til artikel 5, stk. 8, litra a), i protokollen om kulturelt samarbejde alene har til opgave »efter råd fra de nationale rådgivende grupper [at foretage] en koordinering for at vurdere resultaterne af anvendelsen af denne ret hvad angår fremme af den kulturelle mangfoldighed og gensidigt fordelagtigt samarbejde om samproducerede værker«. Dette udvalg er derfor ikke ansvarligt for at ændre den nævnte aftale hvad angår den omhandlede ret. Når det nævnte udvalg inddrages seks måneder før udløbet af hver periode på tre år, viser det ikke desto mindre, at selv om denne ret som hovedregel fornyes automatisk i henhold til denne protokols artikel 5, stk. 8, litra b), er denne regel i modsætning til det af Kommissionen anførte ikke til hinder for, at det antages, at denne bestemmelse faktisk indfører en fase i proceduren med henblik på fornyelse eller ophævelse af den nævnte ret.

67. Efter min opfattelse kan det desuden fastslås, at der i aftalen med Republikken Korea er fastsat en forenklet procedure som krævet i artikel 218, stk. 7, TEUF for ophævelsen af den omhandlede ret, eftersom det er tilstrækkeligt, at en part bringer den til ophør ved at meddele dette mindst tre måneder før udløbet af den oprindelige eller følgende perioder. Hvis Domstolen efter en meget udvidende fortolkning mod forventning fastslår, at fornyelsen af denne ret udgør en ændring af denne ret, er der i øvrigt ingen tvivl om, at den omstændighed, at fornyelsen sker automatisk, uden at parterne behøver at gøre noget, gør det det muligt at kvalificere den som en »forenklet procedure« som omhandlet i artikel 218, stk. 7, TEUF.

68. Hvad i tredje række angår spørgsmålet om, hvorvidt Rådets godkendelse af fornyelsen af den omhandlede ret kan betragtes som en særlig betingelse, som er knyttet til Kommissionens bemyndigelse i henhold til artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169, synes dette mig at være tilfældet, eftersom det kun er muligt at undgå, at denne ret ophæves, hvis Rådet efter forslag fra Kommissionen træffer enstemmig afgørelse om at forny den nævnte ret for yderligere tre år. Kommissionen kan med andre ord kun anvende sin bemyndigelse til at bringe den omhandlede ret til ophør, såfremt den undlader at iværksætte den særlige procedure, der kan resultere i, at Rådet træffer afgørelse om at forlænge denne ret.

69. Efter min opfattelse er artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 imidlertid, for så vidt som fornyelsen af den omhandlede ret undergives en sådan særlig procedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, ikke forenelig med artikel 218, stk. 7, TEUF.

70. Det fremgår som nævnt af sjette betragtning til denne afgørelse, at forlængelsen af anvendelsesperioden for den omhandlede ret bør godkendes af Rådet efter en særlig procedure nødvendiggjort både af den følsomme karakter af dette aspekt af aftalen med Republikken Korea og af, at aftalen skal indgås af Unionen og dens medlemsstater.

71. Jeg kan gå med til, at fornyelsen af den omhandlede ret for en periode på tre år set fra Unionens synspunkt kan kræve en afgørelse fra Rådet før udløbet af hver periode, men har derimod vanskeligt ved at se, hvorfor det skulle være nødvendigt at anvende en anden afstemningsregel ved vedtagelsen af denne afgørelse end den, der blev anvendt, da Rådet vedtog afgørelsen om at indgå aftalen med Republikken Korea, hvilket skete med kvalificeret flertal. Eftersom Unionen har givet sit samtykke til den omhandlede ret og til princippet om, at den fornyes automatisk hvert tredje år, ved en afgørelse, der blev vedtaget med kvalificeret flertal, er det min opfattelse, at det tilsagn, som Unionen afgiver på ny på internt niveau, for at sikre parallelitet ligeledes bør gøres til genstand for en afgørelse, der vedtages med kvalificeret flertal.

72. Det bør i denne henseende fremhæves, at det ikke kan udledes af ordlyden af artikel 218, stk. 7, TEUF, at den afstemningsregel, der gælder for afgørelser i forbindelse med bemyndigelsesproceduren i denne bestemmelse, bl.a. ved fastsættelse af de særlige betingelser, der er forbundet med den omhandlede bemyndigelse, bør være en anden end reglen om afstemning med kvalificeret flertal, som er hovedreglen i forbindelse med artikel 218 TEUF [29].

73. Domstolens praksis vedrørende en anden forenklet procedure, nemlig den procedure, der er fastsat i artikel 218, stk. 9, TEUF, peger efter min opfattelse i samme retning.

74. Den sidstnævnte bestemmelse fastsætter en forenklet procedure navnlig med henblik på fastlæggelsen af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne ved dennes deltagelse i vedtagelsen – inden for et besluttende organ, som er oprettet ved den pågældende internationale aftale – af retsakter, der vedrører anvendelsen eller gennemførelsen af denne aftale [30]. Domstolen har bemærket, at idet artikel 218, stk. 9, TEUF ikke fastsætter »nogen afstemningsregel med henblik på Rådets vedtagelse af de kategorier af afgørelser, som den omfatter, er det under henvisning til artikel 218, stk. 8, TEUF, at den afstemningsregel, der finder anvendelse, skal fastlægges i hvert enkelt tilfælde« [31]. Det skal derfor lægges til grund, at »Rådet som hovedregel træffer afgørelse med kvalificeret flertal, og at det udelukkende er i de tilfælde, der er anført i [denne bestemmelses] andet afsnit, at det træffer afgørelse med enstemmighed. Under disse omstændigheder skal den afstemningsregel, der finder anvendelse i hvert enkelt tilfælde, fastlægges efter, om den henhører under disse sidstnævnte tilfælde eller ej« [32]. Med henblik på i denne sammenhæng at afgøre, om en afgørelse, der er vedtaget inden for rammerne af artikel 218, stk. 9, TEUF, vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed, skal der henvises til dens materielle retsgrundlag [33].

75. Det ræsonnement, som Domstolen har lagt til grund i forbindelse med den forenklede procedure i artikel 218, stk. 9, TEUF, bør efter min opfattelse anvendes analogt på den forenklede procedure i artikel 218, stk. 7, TEUF.

76. Det følger heraf, at eftersom den anfægtede afgørelse ikke vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed [34], var den gældende afstemningsregel den, der er fastsat i artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF, hvorefter der træffes afgørelse med kvalificeret flertal.

77. I øvrigt skal argumentet om, at den særlige procedure, der kendetegnes ved, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, er nødvendiggjort både af den følsomme karakter af dette aspekt af aftalen med Republikken Korea og af, at aftalen skal indgås af Unionen og dens medlemsstater, efter min opfattelse forkastes. Domstolen har ganske vist allerede anerkendt, at »når en aftale henhører dels under Unionens, dels under medlemsstaternes kompetenceområde, må der såvel

[29] – Som generaladvokat Mengozzi anførte i sit forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-28/12, EU:C:2015:43, punkt 89), blev »[d]en proceduremæssige ramme for Unionens forhandling og indgåelse af internationale aftaler […] fastlagt i Lissabontraktaten, der bl.a. indførte reglen om kvalificeret flertal som hovedregel. Medlemsstaterne har godkendt og ratificeret denne traktat, og de er bundet heraf. De kan ikke omgå eller se bort fra de regler, som de selv har affattet«.

[30] – Jf. dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 28).

[31] – Jf. dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 29).

[32] – Jf. dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 29).

[33] – Jf. dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen pointerede i dom af 4.9.2018, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kasakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, præmis 30), at det er nødvendigt at »bevare symmetrien mellem procedurerne vedrørende Unionens indsats indadtil og procedurerne vedrørende dens indsats udadtil under overholdelse af den institutionelle ligevægt, der er fastlagt ved traktaterne«.

[34] – I denne henseende synes det materielle retsgrundlag, der skal tages i betragtning, at være artikel 167, stk. 3, TEUF, som er nævnt i afgørelse 2015/2169. Det fremgår af denne bestemmelse, at »Unionen og dens medlemsstater fremmer samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med kulturelle forhold, herunder navnlig Europarådet«.

under forhandlings- og tiltrædelsesfasen som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser etableres et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Unionens institutioner«[35]. Den har imidlertid fastslået, at »[d]ette princip […] ikke [kan] påberåbes til støtte for, at Rådet kan frigøre sig fra overholdelsen af procedurereglerne og afstemningsreglerne, der er fastlagt i artikel 218 TEUF«[36].

78. Domstolen har herudover allerede fastslået, at »[v]edtagelsen af afledte retsgrundlag […] heller ikke [kan] støttes på hensyn, som vedrører det berørte områdes politisk følsomme karakter eller ønsket om at sikre virkningen af en fællesskabsaktion«[37].

79. Jeg kan afslutningsvis ikke tiltræde argumentet om, at eftersom Rådet vedtog den anfægtede afgørelse efter reglen om enstemmighed, ville den så meget desto mere have vedtaget den med kvalificeret flertal, hvis en sådan afstemningsregel havde været gældende, og at denne afgørelse derfor ikke bør annulleres af denne grund. Dette argument hviler på antagelsen om, at en afgørelse, der vedtages enstemmigt, nødvendigvis opfylder kravet om kvalificeret flertal. Efter min opfattelse er dette ræsonnement imidlertid forkert. Reglen om afstemning med enstemmighed kunne nemlig ikke anvendes, fordi den kunne have medført, at Rådets afgørelse om fornyelse af den omhandlede ret ikke blev vedtaget. Det følger efter min opfattelse heraf, at den anfægtede afgørelse bør annulleres alene af den grund, at den blev vedtaget efter en afstemningsregel, der strider mod artikel 218 TEUF[38].

80. Det følger af det ovenfor anførte, at for så vidt som det i artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2015/2169 bestemmes, at Rådets afgørelse om forlængelse af anvendelsesperioden for den omhandlede ret skal vedtages med enstemmighed, er der ved denne bestemmelse ulovligt indført en vedtagelsesprocedure for foranstaltninger såsom den anfægtede afgørelse, som er skærpet i forhold til den procedure, der burde have været anvendt i dette øjemed i henhold til artikel 218 TEUF[39].

81. Det følger efter min opfattelse heraf, at det anbringende, som Kommissionen har gjort gældende, bør tages til følge, og at den anfægtede afgørelse derfor bør annulleres.

B. Opretholdelsen af den anfægtede afgørelses virkninger

82. Rådet har nedlagt påstand om, at Domstolen – såfremt den måtte annullere den anfægtede afgørelse – opretholder dens virkninger, indtil der er taget skridt til at afhjælpe annullationsgrundene.

83. Det fremgår af artikel 264, stk. 2, TEUF, at Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.

35 – Jf. navnlig dom af 28.4.2015, Kommissionen mod Rådet (C-28/12, EU:C:2015:282, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

36 – Dom af 28.4.2015, Kommissionen mod Rådet (C-28/12, EU:C:2015:282, præmis 55).

37 – Dom af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 59).

38 – Jf. generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-28/12, EU:C:2015:43), hvori han anførte, at der ikke kunne gives medhold i argumentet om, at afstemningsreglen i artikel 218 TEUF ikke var blevet tilsidesat, eftersom enstemmighed altid forudsætter et kvalificeret flertal. Med henvisning til, hvad generaladvokat Sharpston tidligere havde påpeget, anførte generaladvokat Mengozzi, at »en afgørelse, som ingen er imod, ikke nødvendigvis [er] det samme som en afgørelse, som et kvalificeret flertal kan tilslutte sig, eftersom det kan være nødvendigt at udvande indholdet af en afgørelse, som ville kunne vedtages med et kvalificeret flertal, for at den kan vedtages enstemmigt eller uden stemmer imod« (punkt 81). Jf. i samme retning generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 189).

39 – Jf. vedrørende et lignende ræsonnement dom af 22.9.2016, Parlamentet mod Rådet (C-14/15 og C-116/15, EU:C:2016:715, præmis 72).

84. I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at virkningerne af en sådan retsakt kan opretholdes af retssikkerhedsmæssige grunde, bl.a. når de umiddelbare virkninger af en annullation heraf vil kunne få alvorlige negative konsekvenser for de berørte parter [40].

85. Hvis den anfægtede afgørelse annulleres, uden at dens virkninger opretholdes, kan det i det foreliggende tilfælde så tvivl om Unionens tilsagn om, at anvendelsesperioden for den omhandlede ret skulle forlænges med tre år fra den 1. juli 2020 til den 30. juni 2023, og således hindre den korrekte gennemførelse af aftalen med Republikken Korea [41].

86. Efter min opfattelse bør Domstolen følgelig af hensyn til retssikkerheden opretholde den anfægtede afgørelses virkninger, såfremt den – som jeg foreslår – annullerer denne afgørelse.

VI. Sagsomkostninger

87. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagsomkostningerne.

88. Procesreglementets artikel 140, stk. 1, bestemmer, at medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. Det bør derfor fastslås, at Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene bærer deres egne omkostninger.

VII. Forslag til afgørelse

89. Jeg foreslår på baggrund heraf, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Rådets afgørelse (EU) 2020/470 af 25. marts 2020 om forlængelse af rettighedsperioden for audiovisuelle samproduktioner som fastsat i artikel 5 i protokollen om kulturelt samarbejde til frihandelsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Korea på den anden side annulleres.

2) Virkningerne af afgørelse 2020/470 opretholdes.

3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagsomkostningerne.

4) Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene bærer hver deres egne omkostninger.«

[40] – Jf. navnlig dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

[41] – Jf. analogt dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien) (C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).