Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 19. maj 2022 [1]

Sag C-24/20

Europa-Kommissionen
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Annullationssøgsmål – afgørelse (EU) 2019/1754 – Den Europæiske Unions tiltrædelse af Genèveaftalen om Lissabonaftalen vedrørende oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser – bemyndigelse til medlemsstaterne til at tiltræde denne aftale sammen med Unionen – manglende forslag fra Kommissionen – Rådets beføjelse til at ændre Kommissionens forslag – Unionens eksterne enekompetence – artikel 13, stk. 2, TEU og artikel 17, stk. 2, TEU – artikel 2, stk. 1, TEUF, artikel 218, stk. 6, TEUF og artikel 293, stk. 1, TEUF«

I. Indledning

1. Amerikanerne siger, at hvis noget ligner en and, svømmer som en and og rapper som en and, så er det en and. I virkeligheden kan kvalificeringen af ting, der findes lige for øjnene af os, stadig give anledning til diskussion, uanset hvor indlysende den måtte synes at være ved første øjekast. Dette er så meget desto mere korrekt, når det drejer sig om abstrakte begreber.

2. I den foreliggende sag har Europa-Kommissionen således rejst tvivl om Rådet for Den Europæiske Unions kompetence i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF til at ændre Kommissionens forslag til en EU-retsakt med den begrundelse, at den af Rådet foretagne ændring overskrider grænserne for en ændring. Nærmere bestemt har Kommissionen forelagt Domstolen en ændring af forslaget, som Rådet har foretaget, og på linje med René Magritte anført: »Dette er ikke en ændring.« Det er denne konstatering, som Domstolen skal tage stilling til i den foreliggende sag.

II. Retsforskrifter

3. Den foreliggende sag vedrører to internationale traktater, der forvaltes af Verdensorganisationen for Intellektuel Ejendomsret (WIPO).

[1] – Originalsprog: fransk.

A. Lissabonaftalen

4. Lissabonaftalen om beskyttelse af oprindelsesbetegnelser og deres internationale registrering er en aftale, der blev undertegnet den 31. oktober 1958, revideret i Stockholm den 14. juli 1967 og ændret den 28. september 1979 [2] (herefter »Lissabonaftalen«). Den udgør en særlig overenskomst som omhandlet i artikel 19 i Pariserkonventionen om beskyttelse af industriel ejendomsret af 20. marts 1883 [3] (herefter »Pariserkonventionen«), som enhver stat, der er en del af denne konvention, kan tiltræde.

5. Syv EU-medlemsstater, nemlig Republikken Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Ungarn, Den Portugisiske Republik og Den Slovakiske Republik, er parter i Lissabonaftalen [4]. Til gengæld er Unionen ikke part i denne aftale, som kun stater kan tiltræde.

6. Ifølge Lissabonaftalens artikel 1 udgør de stater, som den finder anvendelse på, en særlig union (herefter »den særlige union«) inden for rammerne af unionen til beskyttelse af den industrielle ejendomsret, som er oprettet ved Pariserkonventionen, og påtager sig på deres områder og i henhold til ordlyden i denne aftale at beskytte de oprindelsesbetegnelser for varer fra andre lande i den særlige union, som er anerkendt og beskyttet i denne henseende i deres oprindelsesland og registreret ved WIPO.

B. Genèveaftalen

7. Den 20. maj 2015 vedtog en diplomatisk konference Genèveaftalen om Lissabonaftalen om oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser [5] (herefter »Genèveaftalen«), som reviderede Lissabonaftalen. Til forskel fra sidstnævnte aftale er det i Genèveaftalens artikel 28, stk. 1, nr. iii), fastsat, at mellemstatslige organisationer (herefter »IGO'er«) kan blive part i denne aftale [6].

8. Genèveaftalens artikel 22 indeholder bestemmelser om den særlige unions forsamling (herefter »forsamlingen«), som er sammensat af kontraherende parter i denne aftale og stater, der er part i Lissabonaftalen. I henhold til Genèveaftalens artikel 22, stk. 2, har forsamlingen bl.a. til opgave at behandle alle spørgsmål vedrørende den særlige unions opretholdelse og udvikling og gennemførelsen af denne aftale, at ændre gennemførelsesforskrifterne, at vedtage den særlige unions finansreglement og at vedtage ændringsforslag til aftalens artikel 22-24 og artikel 27.

9. Genèveaftalens artikel 22, stk. 4, med overskriften »Beslutningstagning i forsamlingen« bestemmer:

»a) Forsamlingen bestræber sig på at træffe beslutninger ved konsensus.

[2] – United Nations Treaty Series, bind 923, nr. 13172, s. 205.

[3] – Revideret i Stockholm den 14.7.1967 og ændret den 28.9.1979 (United Nations Treaty Series, bind 828, nr. 11851, s. 305).

[4] – Som Kommissionen har anført, fandt undertegnelsen og indgåelsen af denne aftale sted på et tidspunkt, hvor Unionen, for så vidt angår Den Franske Republik og Den Italienske Republik, endnu ikke blev anset for at have enekompetence, og hvor de andre stater endnu ikke var medlemmer af Unionen. Tre andre medlemsstater (Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien og Rumænien) undertegnede denne aftale i 1958 og 1959, mens de endnu ikke var medlemmer af Unionen, men har ikke ratificeret den.

[5] – EUT 2019, L 271, s. 15.

[6] – Såfremt mindst en af IGO'ens medlemsstaterne er part i Pariserkonventionen, og såfremt IGO'en erklærer, at den er blevet behørigt bemyndiget i overensstemmelse med sine interne procedurer til at blive part i denne aftale, og at der ifølge dens konstituerende traktat findes gældende lovgivning, i henhold til hvilken der kan opnås regional adkomst til beskyttelse af geografiske betegnelser. Disse betingelser er opfyldt for Den Europæiske Unions vedkommende.

b) Kan der ikke træffes beslutning ved konsensus, afgøres det pågældende spørgsmål ved afstemning. I så fald

i) har hver kontraherende part, der er en stat, én stemme og kan kun stemme på egne vegne, og

ii) enhver kontraherende part, der er en [IGO], kan stemme i stedet for sine medlemsstater med et antal stemmer svarende til det antal af dens medlemsstater, der er part i denne aftale. En sådan IGO kan ikke deltage i en afstemning, hvis en af dens medlemsstater udøver sin stemmeret, og omvendt.

c) I spørgsmål, der alene vedrører stater, der er bundet af [Lissabonaftalen], har kontraherende parter, som ikke er bundet af [denne aftale], ikke ret til at stemme, mens det i spørgsmål, der kun vedrører kontraherende parter, kun er sidstnævnte, der har stemmeret.«

10. Genèveaftalens artikel 31 med overskriften »Anvendelse af Lissabonaftalen […]« har følgende ordlyd:

»1) [*Forbindelser mellem stater, der både er part i denne aftale og i [Lissabonaftalen]*] Kun denne aftale finder anvendelse på de gensidige forbindelser mellem stater, der både er part i denne aftale og i [Lissabonaftalen]. Med hensyn til internationale registreringer af oprindelsesbetegnelser, der har virkning i henhold til [Lissabonaftalen], meddeler staterne imidlertid ikke ringere beskyttelse end påkrævet ifølge [Lissabonaftalen].

2) [*Forbindelser mellem stater, der både er part i denne aftale og i [Lissabonaftalen], og stater, der er part i [Lissabonaftalen] uden at være part i denne aftale*] En stat, der både er part i denne aftale og i [Lissabonaftalen], anvender fortsat [Lissabonaftalen], alt efter omstændighederne, i sine forbindelser med stater, der er part i [Lissabonaftalen], men ikke i denne aftale.«

11. I de fælles gennemførelsesforskrifter i henhold til Lissabonaftalen og Genèveaftalen[7], der er vedtaget på grundlag af Genèveaftalens artikel 25, er der i regel 7 fastsat en mekanisme, der gør det muligt i henhold til Genèveaftalen at beskytte oprindelsesbetegnelser, der er registreret i henhold til Lissabonaftalen, såfremt Genèveaftalen er tiltrådt af en stat, der er part i Lissabonaftalen[8].

III. Sagens baggrund

12. I lyset af den diplomatiske konference, der blev afholdt i Genève mellem den 11. og den 21. maj 2015 med henblik på en undersøgelse og vedtagelse af et udkast til en revideret Lissabonaftale, vedtog Kommissionen den 30. marts 2015 en henstilling med henblik på Rådets afgørelse om bemyndigelse til indledning af forhandlinger om en revideret Lissabonaftale om oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser. I denne henstilling opfordrede Kommissionen bl.a. Rådet til at støtte sin afgørelse på artikel 207 TEUF og artikel 218, stk. 3 og 4, TEUF, henset til den enekompetence, der er tillagt Unionen i artikel 3, stk. 1, TEUF på området for den fælles handelspolitik.

[7] – Den tekst, der er relevant for den foreliggende sag, er teksten i de fælles gennemførelsesforskrifter i henhold til Lissabonaftalen og i henhold til Genèveaftalen, der blev vedtaget den 2.10.2018, TRT/LISBON/013.

[8] – Denne mekanisme findes også i andre affattelser af disse gennemførelsesforskrifter.

13. Den 7. maj 2015 vedtog Rådet afgørelse 8512/15 om bemyndigelse til indledning af forhandlinger om en revideret Lissabonaftale om oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser for så vidt angår områder, som falder ind under Den Europæiske Unions kompetence. Til forskel fra det, der blev anført i Kommissionens henstilling, var denne afgørelse baseret på artikel 114 TEUF samt artikel 218, stk. 3 og 4, TEUF.

14. Ved dom af 25. oktober 2017, Kommissionen mod Rådet (Revideret Lissabonaftale)[9], annullerede Domstolen Rådets afgørelse 8512/15, idet den fastslog, at forhandlingen af Genèveaftalen henhører under den enekompetence, som artikel 3, stk. 1, TEUF tildeler Unionen på området for den fælles handelspolitik, der er omfattet af artikel 207, stk. 1, TEUF[10].

15. Den 27. juli 2018 fremsatte Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om Den Europæiske Unions tiltrædelse af Genèveaftalen[11] (herefter »forslaget til afgørelse«) på grundlag af artikel 207 TEUF og artikel 218, stk. 6, litra a), TEUF. Henset til Unionens enekompetence blev det foreslået, at det kun var Unionen, der skulle tiltræde denne aftale.

16. Efter drøftelser sendte Rådet et udkast til afgørelse til Parlamentet, der foruden godkendelsen af Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen indeholdt en bemyndigelse til de medlemsstater, som måtte ønske det, til at tiltræde denne aftale (herefter »den omtvistede tilladelse«). Den 16. april 2019 godkendte Parlamentet dette udkast til afgørelse.

17. Kommissionen gjorde indsigelse mod Rådets udkast. I en erklæring af 20. september 2019 bestred Kommissionen muligheden for at bemyndige alle EU-medlemsstater, der måtte ønske det, til at ratificere eller tiltræde Genèveaftalen sammen med Unionen. Til gengæld tilkendegav Kommissionen, at den var indforstået med at bemyndige de syv medlemsstater, der var part i Lissabonaftalen, og som allerede rådede over omfattende intellektuelle ejendomsrettigheder, der var registreret i henhold dertil, til at tiltræde Genèveaftalen i Unionens interesse.

18. Den 7. oktober 2019 vedtog Rådet enstemmigt i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF afgørelse (EU) 2019/1754[12] (herefter »den anfægtede afgørelse«).

19. Sjette, ottende, niende og tiende betragtning til den anfægtede afgørelse har følgende orldyd:

»(6) For at Unionen i forbindelse med de omfattende beskyttelsessystemer for oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser for landbrugsprodukter reelt kan udøve sin enekompetence på de områder, der er omfattet af Genèveaftalen og dens funktioner, bør Unionen tiltræde Genèveaftalen og blive kontraherende part heri.

[…]

[9] – C-389/15 (EU:C:2017:798, præmis 74).

[10] – Afgørelse nr. 8512/15 blev derefter erstattet af Rådets afgørelse (EU) 2018/416 af 5.3.2018 om bemyndigelse til indledning af forhandlinger om en revideret Lissabonaftale om oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser (EUT 2018, L 75, s. 23).

[11] – COM(2018) 350 final.

[12] – Afgørelse af 7.10.2019 om Den Europæiske Unions tiltrædelse af Genèveaftalen om Lissabonaftalen vedrørende oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser (EUT 2019, L 271, s. 12).

(8) Unionen bør tilstræbe at legitimere spørgsmålet om sin stemmeret i [forsamlingen] om Genèveaftalen med henblik på at sikre sin effektive deltagelse i beslutningsprocedurer i betragtning af artikel 22, stk. 4, litra b), nr. ii), i Genèveaftalen. Det er derfor hensigtsmæssigt, at de medlemsstater, der ønsker det, også bemyndiges til at ratificere eller tiltræde Genèveaftalen, hvis det er relevant, sammen med Unionen i Unionens interesse.

(9) Dette vil samtidig gøre det muligt at sikre kontinuiteten af rettigheder som følge af syv medlemsstaters eksisterende medlemskab af den særlige union.

(10) Medlemsstaternes ratifikation eller tiltrædelse bør dog fuldt [ud] respektere enekompetencen tildelt Unionen, og Unionen bør fortsat være ansvarlig for at sikre udøvelsen og opfyldelsen af Unionens og medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser i henhold til Genèveaftalen.«

20. Afgørelsens artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»[…] Union[en]s tiltrædelse af Genèveaftalen […] godkendes hermed på vegne af Unionen.«

21. Den nævnte afgørelses artikel 3 fastsætter:

»De medlemsstater, der ønsker det, bemyndiges hermed til sammen med Unionen at ratificere eller tiltræde Genèveaftalen, alt efter hvad der er relevant, i Unionens interesse og med fuld respekt for dennes enekompetence.«

22. Samme afgørelses artikel 4 bestemmer følgende:

»1. I den særlige union repræsenteres Unionen og enhver medlemsstat, der ratificerer eller tiltræder Genèveaftalen i henhold til denne afgørelses artikel 3, af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, TEU. Unionen er ansvarlig for at sikre, at Unionen og de medlemsstater, der ratificerer eller tiltræder Genèveaftalen i henhold til denne afgørelses artikel 3, udøver deres rettigheder og opfylder deres forpligtelser.

Kommissionen udarbejder alle de nødvendige meddelelser i henhold til Genèveaftalen på Unionens og de pågældende medlemsstaters vegne.

Navnlig skal Kommissionen udpeges som den kompetente myndighed, der er omhandlet i Genèveaftalens artikel 3, med ansvar for forvaltningen af Genèveaftalen på Unionens område og for kommunikationen med Det Internationale Bureau under WIPO i henhold til Genèveaftalen og de fælles gennemførelsesforskrifter i henhold til Lissabonaftalen og Genèveaftalen […].

2. Unionen stemmer i […] forsamling[en], og de medlemsstater, der har ratificeret eller tiltrådt Genèveaftalen, udøver ikke deres stemmeret.«

23. Den 17. januar 2020 anlagde Kommissionen det foreliggende annullationssøgsmål.

24. Genèveaftalen trådte i kraft den 26. februar 2020 og har været bindende for Unionen fra denne dato. I løbet af 2021 har Den Franske Republik og Ungarn undertegnet og ratificeret denne aftale på grundlag af bemyndigelsen i den anfægtede afgørelses artikel 3.

IV. Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

25. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelses artikel 3 annulleres.

– Den anfægtede afgørelses artikel 4 annulleres, for så vidt som der heri henvises til medlemsstaterne, eller, subsidiært, annulleres artikel 4 i sin helhed, såfremt henvisningerne til medlemsstaterne ikke kan udskilles fra resten af denne artikel.

– Virkningerne af de dele af den anfægtede afgørelse, som er blevet annulleret, opretholdes, herunder navnlig anvendelsen af den bemyndigelse, der er blevet tildelt i henhold til artikel 3, og som – af de medlemsstater, som på nuværende tidspunkt er parter i Lissabonaftalen – blev gennemført inden datoen for dommen, indtil en afgørelse fra Rådet træder i kraft inden for en rimelig frist, der ikke må overstige seks måneder fra dommens afsigelse.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26. Ved særskilt processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. april 2020 har Rådet fremsat en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 151, stk. 1, i Domstolens procesreglement. Kommissionen har fremsat sine bemærkninger til denne påstand den 18. maj 2020. Ved Domstolens afgørelse af 6. oktober 2020 blev formalitetsindsigelsen henskudt til afgørelsen af sagens realitet.

27. Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Sagen afvises i sin helhed.

– Subsidiært frifindes Rådet i det hele.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

28. Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Republikken Kroatien, Den Italienske Republik, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Den Portugisiske Republik fik tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

29. Samtlige parter deltog i retsmødet den 1. februar 2022, bortset fra Kongeriget Belgien og Den Portugisiske Republik.

V. Bedømmelse

30. Kommissionen har til støtte for sine påstande gjort to anbringender gældende. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af flere artikler i EUF-traktaten, af princippet om kompetencetildeling og af Kommissionens initiativret, for så vidt som den anfægtede afgørelse ikke er blevet vedtaget på forslag fra Kommissionen. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, TEUF og artikel 207 TEUF, for så vidt som Rådet overskred sine beføjelser ved at bemyndige medlemsstaterne til at handle på et område, der henhører under Unionens enekompetence, samt en manglende begrundelse.

31. Jeg vil først behandle Rådets formalitetsindsigelse, inden jeg går videre til en behandling af sagens realitet.

A. Formaliteten

1. Parternes argumenter

32. Rådet, i det væsentlige støttet af de intervenerende medlemsstater, har gjort gældende, at Kommissionens søgsmål bør afvises, idet det udelukkende vedrører artikel 3 og de elementer i artikel 4 i den anfægtede afgørelse (herefter »de omtvistede bestemmelser«), som ikke kan udskilles fra den øvrige del af denne afgørelse. Ifølge Rådet hænger artikel 3 sammen med den øvrige del af den anfægtede afgørelse, nærmere bestemt med afgørelsens artikel 1. Dels giver disse to bestemmelser sammenholdt Unionen mulighed for at råde over stemmerettigheder i forsamlingen [13] og derigennem mulighed for at udøve sin eksterne enekompetence på de områder, der henhører under Genèveaftalen. Dels sikrer den anfægtede afgørelses artikel 3 ancienniteten og kontinuiteten af beskyttelsen af geografiske betegnelser [14], der er registreret i de syv medlemsstater, der er kontraherende parter i Lissabonaftalen (herefter »de syv berørte medlemsstater«) [15]. En annullation af denne bestemmelse vil bevirke, at Unionens fulde og effektive tiltrædelse af Genèveaftalen bortfalder sammen med ancienniteten og kontinuiteten af beskyttelsen af geografiske betegnelser, der er registreret tidligere i henhold til Lissabonaftalen. En sådan annullation vil derfor gøre indholdet af den anfægtede afgørelse uforeneligt med afgørelsens formål, således som det navnlig fremgår af sjette, ottende og niende betragtning til denne afgørelse. For så vidt angår den nævnte afgørelses artikel 4, er den uadskillelig fra samme afgørelses artikel 3.

33. Rådet er i øvrigt af den opfattelse, at Kommissionens påstand om opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger underbygger, at påstanden om delvis annullation af den anfægtede afgørelse bør afvises. Rådet har gjort gældende, at denne påstand ikke er i overensstemmelse med formålet med denne type påstand, og at Kommissionen snarere forsøger at opnå en prøvelse af indholdet af denne afgørelses artikel 3.

34. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser kan udskilles fra den øvrige del af den anfægtede afgørelse. Ifølge Kommissionen er den omtvistede bemyndigelse ikke nødvendig for, at Unionen reelt kan udøve sin eksterne enekompetence på de områder, der henhører under den pågældende aftale. De gældende regler kan nemlig fortolkes således, at de geografiske betegnelser, der allerede er registreret af de syv berørte medlemsstater, bevarer deres anciennitet efter Unionens tiltrædelse. Desuden stemmer forsamlingen i virkeligheden ikke, og de væsentlige aspekter af Unionens deltagelse kommer ikke til udtryk i forsamlingen. Det kan derfor næppe anses for et væsentligt element i den anfægtede afgørelse, at der gives fuldstændigt afkald på enhver indflydelse på det antal stemmer, som Unionen råder over.

[13] – I denne henseende bestemmer Genèveaftalens artikel 22, stk. 4, litra b), nr. ii), at en IGO i forsamlingen kan stemme med et antal stemmer svarende til det antal af dens medlemsstater, der er part i denne aftale.

[14] – I deres indlæg har parterne anvendt betegnelsen »geografiske betegnelser« på en måde, der også omfatter oprindelsesbetegnelser. Det skal dog fremhæves, at Lissabonaftalens anvendelsesområde var begrænset til oprindelsesbetegnelser.

[15] – Som Rådet har anført i den indledende del af sit svarskrift, vil en ny registrering af en geografisk betegnelse i henhold til Genèveaftalen, som foretages af Unionen (og ikke af en af de syv berørte medlemsstater) i dens egenskab af ny kontraherende part i den særlige union, ikke blive anset for en registrering, der kan sikre kontinuiteten af den oprindelige registrering, der blev foretaget i henhold til Lissabonaftalen, men som en selvstændig registrering over for kontraherende tredjelandsparter. Ud fra et retligt synspunkt indebærer dette, at den anciennitet, som den geografiske betegnelse har i henhold til Lissabonaftalen, vil blive afbrudt inden for Genèveaftalens rammer. Denne afbrydelse kan medføre, at indehaverne af tilsvarende intellektuelle ejendomsrettigheder risikerer at lide et uberettiget tab af et vigtigt element i de rettigheder, de har erhvervet.

Kommissionen har anført, at de domme, hvori Domstolen har fastslået, at en delvis annullation af en retsakt ikke var mulig, omhandlede de materielle bestemmelser. De omtvistede bestemmelser er ikke af en sådan karakter. Efter Kommissionens opfattelse har den foreliggende sag mere til fælles med sager vedrørende »institutionelle« bestemmelser, som Domstolen altid har anset for udskillelige.

35. For så vidt angår Rådets argument om, at Kommissionens påstand tager sigte på at opretholde virkningerne af den anfægtede afgørelse, har Kommissionen stillet spørgsmålstegn ved relevansen heraf. Ifølge Kommissionen er der intet, der taler for, at påstanden om annullation af denne afgørelses artikel 3 bør afvises alene af den grund, at den er knyttet til en påstand om opretholdelse af den pågældende afgørelses virkninger.

36. Den Italienske Republik har gjort gældende, at søgsmålet skal afvises, for så vidt som det udelukkende er rettet mod Rådet, selv om det også burde være rettet mod Parlamentet, som har godkendt den anfægtede afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 6, litra a), nr. iii), TEUF.

37. Kommissionen har heroverfor anført, at Parlamentet ikke har deltaget i proceduren til vedtagelse af den anfægtede afgørelse som retsaktens ophavsmand, mod hvem et annullationssøgsmål kan rettes.

2. Bedømmelse

a) Rådets argumenter

38. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en EU-retsakt kun kan annulleres delvist, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt. Domstolen har gentagne gange fastslået, at dette krav ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en retsakt bevirker, at det materielle indhold ændres [16]. Besvarelsen af spørgsmålet, om de anfægtede bestemmelser i en EU-retsakt kan udskilles, afhænger ligeledes af en prøvelse af disse bestemmelsers rækkevidde med henblik på at vurdere, om en annullation af disse ville ændre denne retsakts ånd eller materielle indhold [17]. Endvidere udgør spørgsmålet om, hvorvidt en delvis annullation ændrer indholdet af EU-retsakten, et objektivt og ikke et subjektivt kriterium, der har sammenhæng med den politiske vilje hos den institution, som har vedtaget den omtvistede retsakt [18].

39. I denne forbindelse kan indholdet af en retsakt ikke fastslås, uden at der tages hensyn til den retlige sammenhæng, hvori vedtagelsen af retsakten indgår. I den foreliggende sag er den anfægtede afgørelse en afgørelse om indgåelse af en international aftale som omhandlet i artikel 218, stk. 6, TEUF. Der er tale om en retsakt, der er udtryk for Unionens samtykke til at blive bundet af en traktat som omhandlet i artikel 11 og 15 i Wienerkonventionen vedrørende retten til at indgå traktater mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes [19], svarende til staters retsakter som omhandlet i artikel 11 og 15 i Wienerkonventionen om traktatretten, indgået den 23. maj 1969 [20]. Indholdet af den anfægtede afgørelse bestemmes således nødvendigvis på grundlag af de elementer, der indgår i en retsakt, der er udtryk for Unionens samtykke i at blive bundet af Genèveaftalen.

16 – Dom af 8.12.2020, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

17 – Dom af 8.12.2020, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

18 – Dom af 8.12.2020, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

19 – Udfærdiget i Wien den 21.3.1986. Endnu ikke trådt i kraft.

20 – *United Nations Treaty Series*, bind 1155, s. 331.

40. Hvad angår de bestemmelser i den anfægtede afgørelse, der ikke er blevet anfægtet, noteres det i denne forbindelse, at afgørelsens artikel 1 godkender Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen, artikel 2 og 5 fastsætter de praktiske vilkår for denne tiltrædelse, og artikel 6 fastsætter datoen for afgørelsens ikrafttræden. Desuden indeholder afgørelsens artikel 4, stk. 1, tredje afsnit, bestemmelser, der ikke er knyttet til medlemsstaternes tiltrædelse af Genèveaftalen. Disse bestemmelser svarer i det væsentlige til dem, der findes i forslaget til afgørelse, og omhandler Kommissionens beføjelser i forbindelse med gennemførelsen af Genèveaftalen, idet Kommissionen heri udpeges som den kompetente administrative myndighed som omhandlet i denne aftales artikel 3.

41. For så vidt angår de omtvistede bestemmelser giver den anfægtede afgørelses artikel 3 for det første de medlemsstater, der ønsker det, bemyndigelse til at ratificere eller tiltræde Genèveaftalen [21]. I afgørelsens artikel 4, stk. 1, første og andet afsnit, fastsættes dernæst rækkevidden af de respektive beføjelser for Unionen og de medlemsstater, der har tiltrådt denne aftale, samt reglerne for Unionens og disse medlemsstaters repræsentation. Endelig bestemmes det i afgørelsens artikel 4, stk. 2, at Unionen stemmer i forsamlingen, og at de medlemsstater, der har ratificeret eller tiltrådt Genèveaftalen, ikke udøver deres stemmeret.

42. Det fremgår af denne sammenfatning, at de omtvistede bestemmelser ikke indeholder elementer, der er udtryk for Unionens samtykke i at blive bundet af Genèveaftalen. Den virkning, som en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af artikel 218, stk. 6, TEUF anses for at have, beror altid på bestemmelsen i den anfægtede afgørelses artikel 1. Denne afgørelses andre bestemmelser, herunder de omtvistede bestemmelser, påvirker hverken rækkevidden, indholdet eller den ubetingede karakter af det samtykke, der kommer til udtryk i den pågældende afgørelses artikel 1, og er derfor uden betydning for det materielle indhold af denne afgørelse. De omtvistede bestemmelser kan derfor udskilles fra den øvrige del af den anfægtede afgørelse. Af disse grunde er jeg af den opfattelse, at formalitetsindsigelsen bør forkastes.

43. Dette resultat bekræftes af den omstændighed, at der intet er til hinder for, at der kunne være vedtaget en afgørelse, der giver medlemsstaterne bemyndigelse til at tiltræde Genèveaftalen, samtidig med afgørelsen om Unionens tiltrædelse af denne aftale. Denne bemyndigelse af medlemsstaterne til tiltrædelse kunne være vedtaget i en særskilt afgørelse [22]. Henset til Genèveaftalen udelukker Unionens tiltrædelse nemlig ikke i sig selv medlemsstaternes efterfølgende tiltrædelse. Den påvirker heller ikke niveauet for beskyttelse af oprindelsesbetegnelser, der er registreret i henhold til Lissabonaftalen.

44. For så vidt angår Rådets argument om, at påstanden tager sigte på at opretholde virkningerne af en annulleret retsakt, er jeg enig med Kommissionen i, at denne påstand udgør en supplerende påstand i forhold til hovedpåstanden om annullation af den anfægtede afgørelse og ikke udgør en begæring om, at Domstolen skal efterprøve artikel 3 i denne afgørelse, hvilket ikke er muligt inden for rammerne af det foreliggende søgsmål. Påstanden er derfor uden betydning for bedømmelsen af sagens antagelse til realitetsbehandling eller dens realitet.

45. Under disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at de omtvistede bestemmelser kan udskilles fra den øvrige del af den anfægtede afgørelse, og at sagen følgelig kan antages til realitetsbehandling.

[21] – For nemheds skyld vil jeg i det følgende i dette forslag til afgørelse anvende udtrykket »tiltræde« om både tiltrædelsen og ratificeringen af Genèveaftalen, når jeg henviser til genstanden for den bemyndigelse, der er tildelt i den anfægtede afgørelses artikel 3.

[22] – Det fremgår af Kommissionens bemærkninger til interventionsindlæggene, at den ikke udelukker muligheden for at vedtage en sådan afgørelse.

b) Den Italienske Republiks argument

46. Det fremgår af artikel 263 TEUF, at et annullationssøgsmål skal rettes mod ophavsmanden til den anfægtede retsakt, dvs. den institution, der har vedtaget den [23]. Den anfægtede retsakt skal kunne tilregnes den pågældende institution [24].

47. I henhold til artikel 218, stk. 6, første afsnit, TEUF er det Rådet, der på forslag af forhandleren vedtager en afgørelse om indgåelse af en aftale. Denne afgørelse kan tilregnes Rådet, og det er Rådet, der er ophavsmand til den pågældende retsakt.

48. Den omstændighed, at Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 6, litra a), TEUF godkender en afgørelse om indgåelse af en international aftale, der henhører under Rådets kompetencer, gør ikke Parlamentet til ophavsmand til denne afgørelse. Genstanden for dettes godkendelse er en anden institutions, nemlig Rådets, retsakt.

49. Eftersom den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag blev vedtaget af Rådet på grundlag af artikel 218, stk. 6, TEUF, skal annullationssøgsmålet vedrørende denne afgørelse udelukkende rettes mod denne institution. Et søgsmål rettet mod Parlamentet ville blive afvist. Den Italienske Republiks argument bør følgelig forkastes.

3. Konklusion vedrørende formalitetsindsigelsen

50. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at formalitetsindsigelsen bør forkastes.

B. Realiteten

1. Det første anbringende

a) Parternes argumenter

51. Kommissionens første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 218, stk. 6, TEUF og af artikel 293, stk. 1, TEUF, af princippet om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU, samt af princippet om den institutionelle ligevægt og Kommissionens initiativret.

52. Ifølge Kommissionen handlede Rådet, idet det ændrede forslaget til afgørelse ved at indføre en mulighed for alle medlemsstater for at tiltræde Genèveaftalen, uden nogen form for forudgående initiativ fra Kommissionen, hvorved Rådet tilsidesatte artikel 293, stk. 1, TEUF og skadede den institutionelle ligevægt, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU.

53. Kommissionen har gjort gældende, at Rådet i virkeligheden vedtog to afgørelser, ikke blot afgørelsen om Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen, men også en afgørelse om medlemsstaternes tiltrædelse af denne aftale. Rådet kan i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF enstemmigt ændre et forslag til afgørelse. For så vidt som muligheden for at bemyndige

[23] – Dom af 11.9.2003, Østrig mod Rådet (C-445/00, EU:C:2003:445, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

[24] – Jf. K. Lenaerts, I. Maselis og K. Gutman, J.T. Nowak, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 306, samt J. Molinier, J. Lotarski, *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4. udg., LGDJ Lextenso, Paris, 2012, s. 203.

medlemsstaterne til at tiltræde Genèveaftalen ikke var blevet foreslået af Kommissionen, vil det i den foreliggende sag imidlertid udgøre et alvorligt indgreb i Kommissionens initiativret, såfremt indførelsen af denne mulighed anses for blot at udgøre en »ændring« af forslaget til afgørelse. Kommissionen havde ikke foreslået, at det blev tilladt medlemsstaterne at vedtage en bindende retsakt på et område, der henhører under Unionens enekompetence, som omhandlet i artikel 2, stk. 1, TEUF. Kommissionen er af den opfattelse, at en retsakt, hvorved Unionen handler og regulerer et emne, og en retsakt, hvorved Unionen blot bemyndiger medlemsstaterne til at handle, hvis de måtte ønske det, hverken har samme genstand eller samme formål. En sådan bemyndigelse vil give et stort råderum for medlemsstaternes selvstændige beslutningstagning og i henhold til folkeretten gøre disse solidarisk ansvarlige for gennemførelsen af Genèveaftalen. For så vidt angår »formålet« er dette blevet suppleret af Rådet.

54. Rådet har, med støtte fra intervenienterne, heroverfor gjort gældende, at det ved ændringen af forslaget til afgørelse har overholdt en formel betingelse og en materiel betingelse, som en ændring som omhandlet i artikel 293, stk. 1, TEUF er underlagt. Dels traf Rådet nemlig afgørelse ved enstemmighed. Dels har det ikke fjernet sig fra genstanden for forslaget til afgørelse og har ikke ændret dets formål. De foretagne ændringer tog alene sigte på, at Unionen skulle blive part i Genèveaftalen og reelt være i stand til at udøve sin enekompetence i forbindelse med denne aftale samtidig med, at ancienniteten og kontinuiteten for geografiske betegnelser, der allerede var registreret i henhold til Lissabonaftalen, blev bevaret. For så vidt angår formålet med forslaget til afgørelse har Rådet gjort gældende, at det vedrører den reelle udøvelse af Unionens enekompetence.

55. Rådet har anført, at en accept af argumentet om, at vedtagelsen af en afgørelse fra Rådet, der ændrer Kommissionens forslag, svarer til, at der ikke foreligger noget forslag, vil fjerne indholdet af den ændringsret, som Rådet er tillagt i artikel 293, stk. 1, TEUF, og derved berøve bestemmelsen dens effektive virkning. Rådet har afvist Kommissionens argument om, at Rådet i virkeligheden vedtog to afgørelser, som værende vilkårligt og kunstigt.

56. Ifølge Den Italienske Republik finder artikel 293 TEUF ikke anvendelse på den procedure, der er reguleret ved artikel 218 TEUF. Afgørelsen om indgåelse af en aftale er nemlig reguleret ved artikel 218, stk. 6, TEUF, hvorefter Rådet vedtager denne afgørelse »på forslag af forhandleren«. Der er ikke noget krav om et forslag fra Kommissionen, idet denne institution ikke deltager i proceduren på egne vegne, men i sin egenskab af forhandler. Inden for rammerne af den pågældende procedure kan det derfor under ingen omstændigheder komme på tale, at et forslag fra Kommissionen sidestilles med det, der generelt er fastsat i artikel 293, stk. 1, TEUF, med henblik på Rådets forhandlinger »på forslag af Kommissionen«.

57. Det argument, som Den Italienske Republik har fremført, skal undersøges før Rådets argument.

b) Bedømmelse

1) Anvendelsen af artikel 293, stk. 1, TEUF

58. Den Italienske Republik har anført, at artikel 293, stk. 1, TEUF ikke finder anvendelse på afgørelser om indgåelse af internationale aftaler, idet artikel 218 TEUF er den eneste bestemmelse, der finder anvendelse på sådanne afgørelser.

59. Artikel 218 TEUF og 293 TEUF findes i forskellige dele af EUF-traktaten. Mens førstnævnte bestemmelse findes i afsnit V med overskriften »Internationale aftaler« i EUF-traktatens femte del, findes den anden bestemmelse i kapitel 2 med overskriften »Unionens retsakter, vedtagelsesprocedurer og andre bestemmelser« i afsnit I i EUF-traktatens sjette del.

60. EUF-traktatens sjette del indeholder generelle bestemmelser vedrørende institutionernes organisation og funktion samt EU-retsakters typologi og procedurerne for deres vedtagelse. Disse bestemmelser finder anvendelse sammen med bestemmelser i andre dele af EUF-traktaten, for så vidt som sidstnævnte indeholder henvisninger til Unionens institutioner eller retsakter, med forbehold af eventuelle undtagelser fra de regler, der følger af de almindelige bestemmelser i EUF-traktatens sjette del, som fremgår af særlige bestemmelser i andre dele af traktaten. Heraf følger principielt, at artikel 293 TEUF finder anvendelse på afgørelser, der vedtages på grundlag af bestemmelserne i afsnit V i EUF-traktatens femte del.

61. Ud over argumentet om den systemiske karakter i det foregående punkt skal det nævnes, at ordlyden af artikel 293 TEUF ikke efterlader nogen tvivl med hensyn til bestemmelsens anvendelsesområde. I den første del af denne bestemmelse anføres det udtrykkeligt, at den altid finder anvendelse, når Rådet i medfør af traktaterne (og ikke kun bestemmelserne i EUF-traktatens sjette del) træffer afgørelse på forslag af Kommissionen. Den eneste betingelse for anvendelsen af denne bestemmelse er således, at en bestemmelse i traktaterne fastsætter, at en retsakt vedtages af Rådet på forslag af Kommissionen. Bestemmelsens anvendelsesområde er derfor navnlig ikke begrænset til lovgivningsprocedurer. Eftersom det fremgår af bestemmelserne i EUF-traktatens femte del, at Rådet træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, finder artikel 293 TEUF følgelig anvendelse.

62. Det skal nævnes, at enhver ekstern aktion fra Unionens side også omfatter en intern dimension. Afsnit V i EUF-traktatens femte del indeholder bestemmelser, som regulerer kompetencefordelingen mellem institutionerne og betingelserne for deres optræden i forbindelse med forhandling og indgåelse af internationale aftaler. Dette henhører under den eksterne dimension af Unionens optræden. Denne eksterne aktion fra Unionens side afspejles imidlertid inden for Unionen, navnlig i afgørelser om indgåelse af aftaler.

63. Reglerne for vedtagelse af de nødvendige retsakter med henblik på at indgå internationale aftaler udgør særregler set i forhold til de almindelige regler for vedtagelse af EU-retsakter. Særreglerne bevirker ikke, at de almindelige regler ikke finder anvendelse, men at de gælder, for så vidt som der ikke er fastsat undtagelser herfra i de enkelte bestemmelser. Henset hertil fremgår det ikke af artikel 218 TEUF, at reglen i artikel 293, stk. 1, TEUF ikke finder anvendelse på en afgørelse, der vedtages på grundlag af artikel 218, stk. 6, TEUF.

64. Den foreliggende sag henhører under den fælles handelspolitik. Det fremgår af artikel 207, stk. 3, TEUF, at det på dette område er Kommissionen, der har kompetence til at forhandle internationale aftaler. Heraf følger, at når Rådet vedtager en afgørelse på dette område på grundlag af artikel 218, stk. 6, TEUF på forslag af forhandleren, er der tale om et forslag fra Kommissionen.

65. Det følger af det ovenstående, at artikel 293, stk. 1, TEUF finder anvendelse på en afgørelse om tiltrædelse af en international aftale, når Rådet vedtager denne afgørelse på forslag af Kommissionen. Dermed er det min opfattelse, at Den Italienske Republiks argument bør forkastes som ugrundet.

2) Kommissionens argumentation

66. Med sit første anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Rådet har tilsidesat grundlæggende principper i Unionens retsorden, nærmere bestemt princippet om kompetencetildeling og princippet om institutionel ligevægt. Rådet tilsidesatte Kommissionens initiativret, idet det vedtog den omtvistede bemyndigelse uden et forslag fra Kommissionen, der indeholdt en sådan bemyndigelse.

67. I denne henseende handler hver institution i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU, hvori princippet om institutionel ligevægt er fastsat, inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse.

68. Artikel 17, stk. 2, TEU bestemmer desuden, at EU's lovgivningsmæssige retsakter kun kan vedtages »på forslag« af Kommissionen, medmindre andet er fastsat i traktaterne, mens andre retsakter kan vedtages på forslag af Kommissionen, når det er fastsat i traktaterne. Denne bestemmelse konstitutionaliserer Kommissionens beføjelse, hvorefter Kommissionen er den institution, der principielt er tillagt initiativretten for så vidt angår vedtagelsen af EU's retsakter.

69. Kommissionens initiativret i denne henseende, som også er anerkendt i artikel 289 TEUF, indebærer, at det tilkommer Kommissionen at beslutte, om den vil fremlægge et forslag til en retsakt, ud over i de tilfælde, hvor den er forpligtet til at fremlægge et sådant forslag i henhold til EU-retten. Såfremt der fremlægges et forslag til en retsakt ved udøvelsen af denne beføjelse, tilkommer det ligeledes Kommissionen – der ifølge artikel 17, stk. 1, TEU skal fremme Unionens almene interesser og tage passende initiativer med henblik herpå – at fastlægge genstanden for, formålet med og indholdet af forslaget [25]. Det samme gælder for Kommissionens forslag til ikke-lovgivningsmæssige retsakter [26].

70. De andre bestemmelser, som Kommissionen har påberåbt sig, nemlig artikel 218, stk. 6, TEUF og artikel 293, stk. 1, TEUF, konkretiserer Kommissionens beføjelse i så henseende. I henhold til sidstnævnte artikel kan Rådet, når det i medfør af traktaterne træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, kun ændre dette forslag med enstemmighed. Det skal noteres, at artikel 293 TEUF, navnlig til forskel fra artikel 289 TEUF, ikke anvender udtrykket »lovgivningsmæssig«. Det følger heraf, at dens anvendelsesområde ikke kan anses for at være begrænset til retsakter, der vedtages i henhold til en lovgivningsprocedure, hvad enten den er almindelig eller særlig.

71. Alle de ovenfor nævnte traktatbestemmelser gør det inden for Unionen muligt at sikre »en ligevægt mellem på den ene side det europæiske organ, som har til opgave at give udtryk for Unionens generelle interesser, og på den anden side regeringerne i Rådet, der er bekendt med deres myndighed og kendetegnene ved deres suverænitet, og [Parlamentet], som repræsenterer de europæiske folk« [27]. Det fremgår heraf navnlig, at Rådet ikke kan handle med henblik på at vedtage en lovgivningsmæssig retsakt, medmindre det er blevet forelagt et forslag [28]. Når Rådet ændrer et sådant forslag, selv enstemmigt, kan det ikke forvanske det, dvs. foretage grundlæggende ændringer af indholdet, da det ellers griber ind i Kommissionens monopol på at tage initiativer [29]. Det samme gælder for andre EU-retsakter.

25 – Dom af 14.4.2015, Kommissionen mod Rådet (C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 70).

26 – Dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet (C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 147).

27 – Jf. S. Van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2. udg., Larcier, Bruxelles, 2016, s. 275.

28 – Jf. S. Van Raepenbusch, op.cit., s. 276.

29 – Jf. S. Van Raepenbusch, op.cit., s. 276 og 277.

72. I denne forbindelse kan Kommissionens første anbringende kun tages til følge, såfremt Rådets ændring overskred de af Kommissionen fastsatte grænser med hensyn til genstanden for, formålet med og indholdet af den retsakt, der var genstand for Kommissionens forslag.

73. Genstanden for, formålet med og indholdet af forslaget til en retsakt, hvis vedtagelse er blevet foreslået af Kommissionen, bestemmes nødvendigvis af den juridiske sammenhæng, hvori den foreslåede retsakt indgår. Som allerede fremhævet i forbindelse med min bedømmelse af formalitetsindsigelsen foreslog Kommissionen, at der blev vedtaget en afgørelse om indgåelse af en international aftale som omhandlet i artikel 218, stk. 6, TEUF. Genstanden for, formålet med og indholdet af dette forslag bestemmes således af den af Kommissionen tilsigtede virkning, i det foreliggende tilfælde Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen.

74. I denne henseende skal det på den ene side noteres, at den mulighed for at tiltræde Genèveaftalen, som tilbydes medlemsstaterne, ikke er et element, som giver udtryk for Unionens samtykke i at blive bundet af Genèveaftalen. Det er således ikke nødvendigt at indrømme en sådan mulighed for at opnå virkningen, nemlig tiltrædelsen af Genèveaftalen. Det ville kun forholde sig anderledes, såfremt Unionen ikke kunne være part i en international aftale, fordi det kun var stater, der kunne tiltræde den[30]. Det er ikke tilfældet her. Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen på egne vegne er absolut mulig i henhold til bestemmelserne i denne aftale.

75. På den anden side må det medgives, at den omtvistede bemyndigelse er tæt knyttet til Unionens tiltrædelse af Genèveaftalen, for så vidt som bemyndigelsen giver mulighed for at løse de, i det mindste potentielle, problemer, der for det første vedrører anvendelsen af denne aftale i praksis med hensyn til Unionens stemmeret i forsamlingen, og for det andet ancienniteten og kontinuiteten af beskyttelsen af rettigheder, der er erhvervet i henhold til Lissabonaftalen. Desuden ændrer de omtvistede bestemmelser ikke Unionens samtykke i at blive bundet af Genèveaftalen og rejser ikke tvivl herom. De omtvistede bestemmelser er således knyttet til genstanden for, formålet med og indholdet af den retsakt, som er genstand for forslaget til afgørelse.

76. I denne sammenhæng skal det ikke desto mindre undersøges, om den omtvistede bemyndigelse, selv om den ikke påvirker Unionens samtykke i at blive bundet af Genèveaftalen, og selv om den er knyttet til Unionens tiltrædelse af denne aftale, har virkninger, som ligger så langt fra og adskiller sig så meget fra de virkninger, som forslaget til afgørelse tog sigte på, at vedtagelsen af en retsakt med sådanne virkninger havde krævet et særskilt initiativ fra Kommissionens side.

77. Det forekommer mig at være tilfældet i den foreliggende sag, eftersom den omtvistede bemyndigelse, som Kommissionen har gjort gældende, reelt fører til, at der skabes betingelser, der giver medlemsstaterne mulighed for at handle sammen med Unionen i deres egenskab af selvstændige folkeretlige retssubjekter på et område, der henhører under Unionens enekompetence.

[30] – I en sådan situation ville Unionens samtykke i at blive bundet af en traktat ikke få retsvirkninger over for de kontraherende parter. Et sådant samtykke ville kun kunne gives af medlemsstaterne på egne vegne, men i Unionens interesse. I så fald kunne Rådets afgørelse indeholde en bemyndigelse for medlemsstaterne til at give deres samtykke, i stedet for Unionens samtykke.

78. Denne virkning af den omtvistede bemyndigelse er efter min opfattelse i modstrid med et af de forfatningsmæssige principper i Unionens retsorden, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, TEUF. I denne bestemmelse fastsættes princippet om, at medlemsstaterne ikke må handle [31] på et område, der henhører under Unionens *enekompetence* [32], medmindre Unionen har besluttet noget andet og bemyndiget medlemsstaterne hertil.

79. Uanset betingelserne for en sådan bemyndigelse, som er den materielle problemstilling, der rejses i søgsmålets andet anbringende, er jeg af den opfattelse, at denne bemyndigelse, som pr. definition udgør en vigtig undtagelse fra en regel af forfatningsmæssig karakter, kræver et forslag fra Kommissionen, medmindre spørgsmålet ikke opstår, fordi Unionen er forhindret i at handle som følge af folkeretlige regler, der fastsætter begrænsninger for lovligheden af IGO'ers handlinger.

80. Enhver anden fortolkning vil have til følge, at ligevægten mellem den institution, der har til opgave at give udtryk for Unionens generelle interesser, og regeringerne, som står i centrum af Unionens retlige konstruktion [33], bringes i fare. For at omgå de begrænsninger, som Unionens enekompetence er undergivet på visse områder, behøver Rådet nemlig blot på eget initiativ at bemyndige medlemsstaterne til at handle som omhandlet i artikel 2, stk. 1, TEUF i forbindelse med vedtagelsen af en retsakt, som er blevet foreslået af Kommissionen, og som ikke fastsætter en sådan bemyndigelse. I de eksterne forbindelser kan dette medføre, at Rådet, selv på et område, der henhører under Unionens enekompetence, er i stand til at bemyndige medlemsstaterne til at handle side om side med Unionen, hvilket kan rejse tvivl om Unionens enekompetence [34].

81. Henset til den undtagelsesvise karakter af bemyndigelsen i artikel 2, stk. 1, TEUF og den manglende nødvendighed af at opnå de mål, som Kommissionen anførte i sit forslag til afgørelse, ved hjælp af den omtvistede bemyndigelse, bør den omtvistede bemyndigelse anses for en særskilt foranstaltning, som ligger uden for de grænser, Kommissionen fastlagde i forslaget til afgørelse. Det er følgelig fuldt ud relevant at fastslå, som Kommissionen har gjort gældende, at den omtvistede bemyndigelse skal anses for en særskilt afgørelse, som kræver et forslag fra Kommissionen for at kunne vedtages. Dvs., at den omtvistede bemyndigelse ligger uden for de grænser, der følger af genstanden for, formålet med og indholdet af forslaget til afgørelse.

82. Henset til den omstændighed, at den omtvistede bemyndigelse blev givet af Rådet uden forslag fra Kommissionen, må det følgelig fastslås, at Rådet, idet det ændrede forslaget til afgørelse ved at tilføje de omtvistede bestemmelser om den omtvistede bemyndigelse, tilsidesatte artikel 17, stk. 2, TEU, artikel 293, stk. 1, TEUF, princippet om kompetencetildeling i artikel 13, stk. 2, TEU samt princippet om den institutionelle ligevægt og Kommissionens initiativret.

3) Foreløbig konklusion

83. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det første anbringende tages til følge.

[31] – Dette princip betegnes som »*Sperrwirkung*« (»blokerende virkning«) i den tyske retslitteratur, jf. W. Obwexer, »AEUV Art. 2«, i H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. udg., Nomos, Baden, 2015, punkt 16).

[32] – Min fremhævelse.

[33] – Jf. punkt 71 i dette forslag til afgørelse.

[34] – Jf. i denne henseende også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-137/12, EU:C:2013:441, punkt 96).

2. Det andet anbringende

84. Udfaldet af min bedømmelse af det første anbringende gør det ufornødent at undersøge det andet anbringende. Ikke desto mindre vil jeg foretage en analyse af det andet anbringende for det tilfælde, at Domstolen ikke er enig i min bedømmelse af det første anbringende og finder, at Rådet havde ret til at foretage ændringer af forslaget til afgørelse på trods af det manglende forslag fra Kommissionen.

a) Parternes argumenter

85. Med det andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Rådet har tilsidesat artikel 2, stk. 1, TEUF og artikel 207 TEUF samt begrundelsespligten. Ifølge Kommissionen overskred Rådet grænserne for sine beføjelser, idet det gav medlemsstaterne bemyndigelse til at handle på et område, der henhører under Unionens enekompetence, og ikke begrundede sin afgørelse behørigt. Når Rådet tidligere har givet sådanne bemyndigelser vedrørende internationale aftaler på et område, der henhører under Unionens enekompetence, har de imidlertid haft karakter af undtagelser. De er dels blevet givet i tilfælde, hvor Unionen var forhindret i at handle på egne vegne [35], dels i tilfælde vedrørende bilaterale aftaler, hvor Unionen havde besluttet ikke at handle på egne vegne [36]. I afgørelserne om en sådan bemyndigelse har Rådet ofte fremhævet den undtagelsesvise karakter af denne bemyndigelse. Den omtvistede bemyndigelse er imidlertid en generel bemyndigelse og er hverken betinget eller tidsbegrænset. Kommissionen er af den opfattelse, at den »interne garanti« for iagttagelsen af Unionens enekompetence, som er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 4, ikke er tilstrækkelig til at sikre, at denne afgørelse er forenelig med traktaterne, eller forhindre, at Unionens internationale stilling »forplumres«.

86. For så vidt angår problemet med Unionens stemmeret i forsamlingen har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede afgørelses artikel 3 ikke gør det muligt at afhjælpe det på passende vis, for så vidt som medlemsstaterne frit kan vælge, om de vil gøre brug af den omtvistede bemyndigelse. Medlemsstaternes tiltrædelse af Genèveaftalen vil til gengæld hæmme Kommissionens bestræbelser med henblik på at få ændret bestemmelserne om afstemningsreglerne for de omhandlede IGO'er og med henblik på at give Unionen mulighed for at få en status i folkeretten, der ligner staternes, når den handler på et område, der henhører under dens enekompetence. Kommissionen har i øvrigt fremhævet, at betydningen af stemmeretten ikke bør overvurderes i den foreliggende sag, eftersom forsamlingen, der hovedsageligt behandler administrative spørgsmål, meget sjældent træffer afgørelse ved afstemning, men snarere ved konsensus.

87. For så vidt angår problemet med ancienniteten af de registreringer, der er foretaget i henhold til Lissabonaftalen, og kontinuiteten i beskyttelsen, er Kommissionen af den opfattelse, at Domstolen ikke kan anse det for sikkert, at ancienniteten ændres, medmindre de medlemsstater, der er parter i Lissabonaftalen, tiltræder Genèveaftalen.

[35] – Jf. navnlig Rådets afgørelse 2003/93/EF af 19.12.2002 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Fællesskabets interesse at undertegne Haagerkonventionen af 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse samt om samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige (EUT 2003, L 48, s. 1).

[36] – Jf. navnlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 662/2009 af 13.7.2009 om indførelse af en procedure for forhandling og indgåelse af visse aftaler mellem medlemsstater og tredjelande vedrørende lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser og forpligtelser uden for kontraktforhold (EUT 2009, L 200, s. 25).

88. Med hensyn til begrundelsen af den anfægtede afgørelse har Kommissionen gjort gældende, at ottende betragtning til denne afgørelse er selvmodsigende. Kommissionen har anført, at selv om det første punktum synes at »give forsamlingen en mulighed« for at behandle spørgsmålet om Unionens stemmeret, anføres det imidlertid i det andet punktum, at det er »hensigtsmæssigt« at indrømme medlemsstaterne en bemyndigelse, uanset hvad den fremtidige forsamling måtte beslutte.

89. Rådet, støttet af de intervenerende medlemsstater, er af den opfattelse, at den restriktive fortolkning af artikel 2, stk. 1, TEUF, som Kommissionen har foreslået, hverken underbygges af en ordlydsfortolkning eller en teleologisk fortolkning. Ifølge Rådet tager denne bestemmelse sigte på at forlige Unionens egen forfatningsmæssige udvikling ved tildeling af kompetencer, ofte enekompetencer, med en international retsorden, hvis primære retssubjekter er staterne. Med henblik på at nå sine mål i international sammenhæng bør Unionen i fuld udstrækning udnytte medlemsstaternes position, i deres egenskab af fuldgyldige internationale aktører, for at øge sin effektivitet og sikre en behørig varetagelse af sine rettigheder på internationalt plan. Rådet har gjort gældende, at det bør have mulighed for at bemyndige medlemsstaterne til at handle i Unionens interesse med fuld respekt dels for Unionens enekompetence, dels for systemet med kompetencefordeling mellem Unionens institutioner, som tildeler hver enkelt institution sin egen rolle i Unionens institutionelle struktur og i forbindelse med varetagelsen af de opgaver, som institutionen har fået tildelt.

90. For så vidt angår Kommissionens argument om manglende begrundelse, er Rådet er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse indeholder en tilstrækkelig forklaring af de omstændigheder, der ligger til grund for den omtvistede bemyndigelse, idet de indgår i en sammenhæng, der er Kommissionen bekendt. Dette argument bør derfor forkastes.

b) Bedømmelse

1) Artikel 2, stk. 1, TEUF

91. Som allerede nævnt er nedenstående bedømmelse kun relevant, såfremt Domstolen ikke er enig i mine konklusioner vedrørende det første anbringende og i modsætning til det, jeg har foreslået, måtte finde, at Rådet havde ret til i henhold til artikel 293 TEUF at foretage den anfægtede ændring af forslaget til afgørelse, uden at Kommissionen havde fremsat et forslag herom.

92. Det andet anbringende er i virkeligheden uløseligt forbundet med det første anbringende, for så vidt som de vedrører samme problemstilling, nemlig spørgsmålet om muligheden for at bemyndige medlemsstaterne til at handle på et område, der henhører under Unionens enekompetence, i eksterne forbindelser. Mens det første anbringende vedrører forholdet mellem reglerne i artikel 2, stk. 1, TEUF og Kommissionens initiativret, drejer det andet anbringende sig imidlertid om fortolkningen af artikel 2, stk. 1, TEUF.

93. En analyse af det andet anbringende kræver derfor, at det fastslås, hvordan artikel 2, stk. 1, TEUF skal fortolkes, for så vidt som det er denne bestemmelse, der giver Unionen mulighed for at bemyndige medlemsstaterne til at lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på et område, der henhører under Unionens enekompetence. I den foreliggende sag er Unionens enekompetence ubestridt, og ingen af parterne er i tvivl om, at den omtvistede bemyndigelse er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 1, TEUF.

94. Som anført ovenfor [37] indfører artikel 2, stk. 1, TEUF et forfatningsmæssigt princip i EU-retten, som konkretiserer princippet om kompetencetildeling. Bestemmelsens betydning understreges af dens placering blandt de første bestemmelser i EUF-traktaten, der omhandler principper.

95. For så vidt angår bemyndigelsen af medlemsstaterne er artikel 2, stk. 1, TEUF en kodificering af Domstolens praksis, navnlig Donckerwolcke og Schou-dommen [38], dommen i sagen Bulk Oil (Zug) [39] og Werner-dommen [40]. Kommissionen anser ligeledes bestemmelsen for en kodificering af Domstolens praksis om Unionens optræden udadtil i de situationer, hvor Unionen er forhindret i at handle på egne vegne på grund af folkeretlige regler, eller, når Unionen uden at være forhindret heri, beslutter ikke at handle, såfremt medlemsstaterne har til hensigt at gøre det. Det skal noteres, at retslitteraturen synes at anse medlemsstaternes handlinger i deres egenskab af Unionens »forvaltere« [41] for snarere at være en undtagelse, der ikke er kodificeret i traktaterne, og som ikke direkte er omfattet af artikel 2, stk. 1, TEUF [42].

96. Uanset hvad traktaternes ophavsmænds hensigt var, taler ordlyden af artikel 2, stk. 1, TEUF, for så vidt som den vedrører bemyndigelsen af medlemsstaterne, for en udvidende fortolkning af bestemmelsens anvendelsesområde. Det kan derfor ikke fastslås, at denne regel udelukkende finder anvendelse på de situationer, som Kommissionen har påberåbt sig. Kommissionen synes ikke selv at udelukke, at medlemsstaterne også bemyndiges til at handle i andre situationer.

97. Det centrale spørgsmål i forbindelse med det andet anbringende er derfor at fastslå, under hvilke betingelser, om nogle, bemyndigelsen i henhold til artikel 2, stk. 1, TEUF kan anvendes. Inden for rammerne af et annullationssøgsmål tilkommer det nemlig ikke Domstolen at vurdere, hvilke midler der er bedst egnede til at sikre Unionen en passende status i forhold til andre parter i en international aftale, hvilket Domstolen i øvrigt heller ikke er i stand til. Det påhviler til gengæld Domstolen at vurdere, om betingelserne for at kunne anvende den bemyndigelse, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, TEUF, er opfyldt.

98. I denne forbindelse noterer jeg, at parterne ikke synes at betvivle, at muligheden for at bemyndige medlemsstaterne til at handle på et område, der henhører under Unionens enekompetence, ikke kan anses for ubegrænset eller ubetinget [43]. Det følger af princippet om kompetencetildeling, at når medlemsstaterne overdrager deres kompetence på et givet område til Unionen og tildeler den enekompetence i denne henseende, skal medlemsstaternes udøvelse af denne kompetence anses for at være i strid med dette princip. Dette synes at fremgå af ordlyden af artikel 2, stk. 1, TEUF, som fremhæver den ekstraordinære karakter af den bemyndigelse til

37 – Jf. punkt 78 i dette forslag til afgørelse.

38 – Dom af 15.12.1976 (41/76, EU:C:1976:182).

39 – Dom af 18.2.1986 (174/84, EU:C:1986:60).

40 – Dom af 17.10.1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

41 – Jf. dom af 5.5.1981, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (804/79, EU:C:1981:93, præmis 30). Jf. i denne forbindelse også M. Cremona, »Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union«, i A. Arnull, C., Barnard, M., Dougan, og E. Spaventa (red.), *A Constitutional Order of States?: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, Londres, 2011, s. 435-458.

42 – Jf. i denne forbindelse W. Obwexer, »AEUV Art. 2«, i H. von der Groeben, op.cit., og S.C. Pelka, »AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten].«, i J. Schwarze, U. Becker, A. Hatje, J. Schoo (red.), *EU-Kommentar*, 4. udg., Nomos, Baden-Baden, 2019, punkt 12.

43 – Som generaladvokat Pitruzzella anførte i sit forslag til afgørelse Hessischer Rundfunk (C-422/19 og C-423/19, EU:C:2020:756, punkt 43), kan en sådan bemyndigelse for at være forenelig med kompetencernes forfatningsmæssige opbygning alene have begrænset karakter og må ikke give anledning til en permanent ændring af den kompetencefordeling mellem Unionen og medlemsstaterne, der følger af denne opbygning.

medlemsstaterne, der er fastsat heri. For det første fremstår denne bemyndigelse som en undtagelse fra den regel, der er fastsat i begyndelsen af artikel 2 TEUF, og for det andet er det ikke medlemsstaterne, men Unionen, der træffer afgørelse om denne bemyndigelse [44].

99. Når en handling kun er tilladt i undtagelsestilfælde, skal der nødvendigvis foreligge objektive begrundelser for at anvende den. En sådan handling skal forfølge et begrundet mål, være egnet til at nå dette mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det, idet en kompetence, der er tildelt Unionen i traktaterne i form af en enekompetence, ellers let kunne blive draget i tvivl.

100. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det påhviler den berørte part at fremlægge dokumentation for, at Unionens eksterne kompetence, som parten ønsker at påberåbe sig, har karakter af enekompetence [45]. Analogt må det efter min opfattelse medgives, at det påhviler den part, som påberåber sig undtagelsen i artikel 2, stk. 1, TEUF, at fremlægge dokumentation, der begrunder anvendelsen af bemyndigelsen i henhold til denne bestemmelse. I den foreliggende sag påhviler det derfor Rådet at godtgøre, at der foreligger en objektiv begrundelse for at indrømme medlemsstaterne den omtvistede bemyndigelse, at de forfulgte mål kan nås ved hjælp af denne bemyndigelse, og at bemyndigelsen ikke går ud over det, der er nødvendigt for at nå disse mål.

101. I denne henseende har Rådet fremført to begrundelser, hvoraf den første vedrører nødvendigheden af at sikre, at Unionen har stemmeret i forsamlingen, og det andet vedrører nødvendigheden af at sikre beskyttelsen af rettigheder, der er erhvervet på grundlag af registreringer, der er foretaget i henhold til Lissabonaftalen.

102. Jeg er af den opfattelse, at disse begrundelser taler for, at Unionen eventuelt gør brug af bemyndigelsen i artikel 2, stk. 1, TEUF.

103. For det første kan Rådets argument om, at der er et problem med IGO'ernes stemmeret i forsamlingen, nemlig ikke afvises. Ud fra en ordlydsfortolkning af Genèveaftalens artikel 22 kan det gøres gældende, at Unionen i tilfælde af en afstemning i forsamlingen ikke har nogen stemme, hvis ingen af medlemsstaterne er part i denne aftale. Forsamlingen er ikke et organ uden beføjelser. Ifølge Genèveaftalen har forsamlingen konkrete kompetencer, der kan have indvirkning på parters og økonomiske aktørers rettigheder og forpligtelser. Selv om beslutningstagning ved afstemning ifølge aftalen kun anvendes subsidiært, er den ikke udelukket. I denne sammenhæng kan en bemyndigelse som omhandlet i artikel 2, stk. 1, TEUF, som giver mulighed for at sikre, at Unionen har stemmeret i forsamlingen, ikke anses for ugrundet [46].

104. For det andet gælder det samme for Rådets argument om nødvendigheden af at sikre kontinuiteten af beskyttelsen af oprindelsesbetegnelser, der er registreret i henhold til Lissabonaftalen. Selv om Genèveaftalens artikel 31 synes at sikre kontinuiteten af denne beskyttelse, selv uden de syv berørte medlemsstaters tiltrædelse, er det ikke udelukket, at

[44] – Jf. i denne retning dom af 15.12.1976, Donckerwolcke og Schou (41/76, EU:C:1976:182, præmis 32), samt domme af 17.10.1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, præmis 12) og Leifer m.fl. (C-83/94, EU:C:1995:329, præmis 12).

[45] – Jf. i denne retning dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 75), og af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (AMP Antarctique) (C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 115).

[46] – Kommissionen har gjort gældende, at en sådan bemyndigelse ikke blev indrømmet efter indgåelsen af Marrakeshtraktaten om fremme af adgang til offentliggjorte værker for personer, der er blinde, synshæmmede eller på anden måde læsehandicappede, vedtaget den 27.6.2013 af WIPO, som indeholder de samme bestemmelser om OIG'ers stemmeret; jf. denne traktats artikel 13, stk. 3. Dette argument er efter min opfattelse ikke relevant. Den omstændighed, at der ikke handles med henblik på at afhjælpe visse problemer vedrørende gennemførelsen af én aftale, indebærer ikke et krav om, at der ikke må handles med hensyn til det samme problem i forbindelse med en anden aftale.

niveauet for denne beskyttelse er lavere end det niveau, der opnås, såfremt de oprindelsesbetegnelser, der er registreret i henhold til Lissabonaftalen, indgår i den ordning, der er indført ved Genèveaftalen.

105. I denne forbindelse er jeg for det første af den opfattelse, at Genèveaftalens artikel 31 ikke gør det muligt at sikre beskyttelsen af oprindelsesbetegnelser i forholdet mellem de syv berørte medlemsstater (såfremt de ikke tiltræder denne aftale) og de stater, der kun er part i Genèveaftalen (dvs. de tredjelande, som ikke er part i Lissabonaftalen). Såfremt en af de syv berørte medlemsstater ikke tiltræder Genèveaftalen, vil de oprindelsesbetegnelser, der blev registreret af disse, før denne aftale trådte i kraft, i mangel af en ny registrering ikke være omfattet af beskyttelsen i de stater, der er part i denne aftale, men ikke var part i Lissabonaftalen. Unionen kan ganske vist foretage en eventuel ny registrering, men der findes ingen bestemmelse i Genèveaftalen, som gør det muligt at fastslå med sikkerhed, at ancienniteten for en oprindelsesbetegnelse, der genregistreres på denne måde, fastsættes på grundlag af den registrering, der blev foretaget af den berørte medlemsstat under Lissabonaftalen.

106. For det andet vil de syv berørte medlemsstater være berøvet muligheden for at lade de oprindelsesbetegnelser, som de allerede har registreret i henhold til Lissabonaftalen, indgå i den beskyttelsesordning, der er etableret med Genèveaftalen. I denne situation risikerer de berørte erhvervsdrivende at være afskåret fra visse fordele ved at deltage i en ordning, som ifølge dens ophavsmænd er udformet med henblik på at gøre den mere attraktiv end den tidligere ordning og øjensynlig tager sigte på at erstatte denne, selv hvis der ikke er risiko for at »fortabe« rettigheder, de har erhvervet.

107. En fortolkning af bestemmelserne i Genèveaftalen, hvorefter Unionens tiltrædelse bevirker, at Unionen træder i stedet for de medlemsstater, der er part i Lissabonaftalen, vil ganske vist gøre det muligt at undgå de omhandlede problemer. En sådan virkning er imidlertid ikke udtrykkeligt fastsat i Genèveaftalen. Unionen er i sin egenskab af kontraherende part ikke i stand til at pålægge de andre kontraherende parter eller WIPO's sekretariat en sådan fortolkning. Denne usikkerhed med hensyn til retsvirkningerne kræver en forsigtig tilgang. Der skal træffes de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at retsstillingen for de erhvervsdrivende, der allerede har foretaget registreringer i henhold til Lissabonaftalen, ikke bringes i fare.

108. Jeg er af den opfattelse, at den omtvistede bemyndigelse udgør en foranstaltning, der gør det muligt at fjerne de risici, der er forbundet med Unionens stemmeret i forsamlingen og kontinuiteten af beskyttelsen af oprindelsesbetegnelser, der er registreret i henhold til Lissabonaftalen. Selv om denne bemyndigelse ikke i sig selv fjerner disse risici, giver den medlemsstaterne mulighed for at gøre dette, efter at de har tiltrådt Genèveaftalen.

109. Med henblik på at fjerne disse risici er det dog ikke nødvendigt, at de syv berørte medlemsstater forpligtes til at tiltræde Genèveaftalen. Det er tilstrækkeligt, at de tilbydes en sådan mulighed. I betragtning af visse af de forpligtelser, der følger med tiltrædelsen, bør det overlades til de berørte medlemsstater at beslutte, om deres tiltrædelse af Genèveaftalen er nødvendig, henset til antallet af registreringer, der er foretaget i henhold til Lissabonaftalen og interesserne hos indehaverne af de deraf følgende interesser.

110. Det er ganske vist korrekt, at problemet med Unionens stemmeret i forsamlingen ikke vil være løst, såfremt en eller flere af de berørte medlemsstater ikke gør brug af den mulighed, der tilbydes med den omtvistede bemyndigelse. Ikke desto mindre havde Rådet grund til at antage, at visse medlemsstater ville drage nytte af denne fordel, og rent faktisk har to medlemsstater tiltrådt Genèveaftalen.

111. For så vidt som den omtvistede bemyndigelse udgør en foranstaltning, der gør det muligt at fjerne de risici, der er forbundet med Unionens stemmeret i forsamlingen og kontinuiteten af beskyttelsen af oprindelsesbetegnelser, der er registreret i henhold til Lissabonaftalen, skal det undersøges, om den går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det ovennævnte mål.

112. Jeg ser ikke andre midler, der gør det muligt at nå det omhandlede mål. Det ville ganske vist være muligt at forsøge at overbevise de andre kontraherende parter og WIPO's sekretariat om at foretage en fortolkning af Genèveaftalen, hvorefter IGO'er har mindst én stemme i forsamlingen, og Unionen træder i stedet for de syv berørte medlemsstater, for så vidt angår beskyttelsen af oprindelsesbetegnelser, der er registreret i henhold til Lissabonaftalen. Det er imidlertid umuligt at forudsige, om et sådant forsøg vil lykkes, og eftersom det afhænger af de andre kontraherende parter og WIPO's sekretariat, er udfaldet usikkert. Medlemsstaternes tiltrædelse af Genèveaftalen giver til gengæld mulighed for uden videre at fjerne de omhandlede risici.

113. Det eneste spørgsmål er, om alene de syv berørte medlemsstater eller alle medlemsstater bør bemyndiges til at tiltræde Genèveaftalen. En sådan bemyndigelse kan være begrundet i nødvendigheden af at sikre Unionen det størst mulige antal stemmer i forsamlingen.

114. I denne forbindelse fremgår det ikke af betragtningerne til den anfægtede afgørelse, at nødvendigheden af at sikre Unionen det størst mulige antal stemmer i forsamlingen var grunden til, at den omtvistede bemyndigelse blev givet [47]. I betragtningerne nævnes kun nødvendigheden af at legitimere spørgsmålet om Unionens stemmeret, og det overlades til medlemsstaterne at beslutte, om de vil gøre brug af den omtvistede bemyndigelse. En enkelt medlemsstats tiltrædelse er tilstrækkelig til at fjerne risikoen for, at Unionen ikke har nogen stemmeret i forsamlingen.

115. Parterne har i denne sammenhæng påberåbt sig princippet om lighed mellem medlemsstaterne. Deraf følger et forbud mod udelukkende at give visse medlemsstater bemyndigelse til at tiltræde Genèveaftalen. I denne henseende tilslutter jeg mig det synspunkt, som generaladvokat Kokott anførte i sit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Sverige (Rensningsanlæg) [48], hvorefter Domstolen ganske vist endnu ikke har præciseret, hvordan medlemsstaternes lighed skal fortolkes, men det må antages, at retspraksis vedrørende ligebehandlingsprincippet også gælder til fordel for medlemsstaterne. Ifølge dette princip må ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og forskellige situationer må ikke behandles ens, medmindre en forskelsbehandling er objektivt begrundet [49].

[47] – Af samme grund er det argument, som visse intervenerende medlemsstater har fremført vedrørende nødvendigheden af at give medlemsstaterne mulighed for at sikre beskyttelsen af geografiske betegnelser for produkter, der ikke er landbrugsprodukter, som ikke er harmoniseret på EU-plan, uden betydning. Det fremgår nemlig ikke af den anfægtede afgørelses begrundelse, at denne omstændighed har været en af grundene til at give den omtvistede bemyndigelse. Det fremførte argument sætter desuden spørgsmålstegn ved Domstolens konstatering i dom af 25.10.2017, Kommissionen mod Rådet (Revideret Lissabonaftale), hvorefter Unionens kompetence på det område, der reguleres af Genèveaftalen, er en enekompetence (jf. punkt 14 i dette forslag til afgørelse).

[48] – C-22/20 (EU:C:2021:250).

[49] – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Sverige (Rensningsanlæg) (C-22/20, EU:C:2021:250, præmis 35).

116. De syv berørte medlemsstater befinder sig i en situation, der adskiller sig fra de øvrige medlemsstaters. Hvis sidstnævnte ikke tiltræder Genèveaftalen, medfører det ingen risiko for beskyttelsen af oprindelsesbetegnelser, der er registreret i henhold til Lissabonaftalen. Denne risiko kræver, at de syv berørte medlemsstater har mulighed for at tiltræde Genèveaftalen. En sådan begrundelse vedrørende medlemsstaternes interesser foreligger ikke for så vidt angår stemmeretten, eftersom det i den anfægtede afgørelse udtrykkeligt er fastsat, at det ikke er medlemsstaterne, men Unionen, der afgiver stemme i forsamlingen. Forskellen i behandlingen af de syv berørte medlemsstater og de øvrige medlemsstater som følge af, at den omtvistede bemyndigelses anvendelsesområde alene er begrænset til de syv berørte medlemsstater, fører således ikke til en tilsidesættelse af lighedsprincippet.

117. Som allerede nævnt i punkt 43 i dette forslag til afgørelse kan medlemsstaterne i øvrigt gives bemyndigelse til at tiltræde Genèveaftalen i fremtiden ved en særskilt afgørelse. Såfremt situationen ændrer sig, vil det således altid være muligt at vedtage en afgørelse, der bemyndiger medlemsstaterne til tiltrædelse, navnlig med henblik på at styrke Unionens stilling i forsamlingen, hvis det viser sig nødvendigt.

118. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at en bemyndigelse af alle medlemsstater til at tiltræde Genèveaftalen på nuværende tidspunkt går ud over, hvad der er nødvendigt for at fjerne de risici, der er forbundet med medlemsstaternes manglende tiltrædelse af denne aftale.

119. Kommissionen har gjort gældende, at den omtvistede bemyndigelse er ubetinget og permanent. Visse bestemmelser i den anfægtede afgørelses artikel 4 pålægger imidlertid de medlemsstater, der har tiltrådt Genèveaftalen, vigtige begrænsninger. For det første repræsenteres Unionen og disse medlemsstater i den særlige union af Kommissionen. For det andet er Unionen ansvarlig for at sikre, at Unionen og de medlemsstater, der tiltræder Genèveaftalen, udøver deres rettigheder og opfylder deres forpligtelser. For det tredje er det Kommissionen, der udarbejder alle de nødvendige meddelelser i henhold til Genèveaftalen på Unionens og de berørte medlemsstaters vegne. Endelig er det for det fjerde Unionen, som stemmer i forsamlingen, mens medlemsstaterne ikke udøver deres stemmeret. Disse bestemmelser gør det efter min opfattelse muligt at minimere risikoen for eventuelle uoverensstemmelser mellem Unionen og medlemsstaterne i forsamlingen og i forbindelse med gennemførelsen af Genèveaftalen. I den foreliggende sag er bemyndigelsen af medlemsstaterne derfor af begrænset karakter og giver ikke anledning til en permanent ændring af den kompetencefordeling mellem Unionen og medlemsstaterne.

120. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter artikel 2, stk. 1, TEUF, for så vidt som det i henhold til de omtvistede bestemmelser ikke kun er de syv berørte medlemsstater, men alle medlemsstaterne, der bemyndiges til at tiltræde Genèveaftalen.

2) Begrundelsen

121. Kommissionen har gjort gældende, at der foreligger en modsætning mellem to punktummer i ottende betragtning til den anfægtede afgørelse. Denne modsætning findes dog kun ved en subjektiv læsning af denne betragtning ud fra Kommissionens tilgang til problemet med stemmeretten. Til forskel fra Kommissionen er jeg af den opfattelse, at det første punktum i

denne betragtning ikke skal fortolkes således, at det »giver en mulighed« for, at forsamlingen kan behandle spørgsmålet om Unionens stemmeret, men som en fremstilling af et problem, hvorpå der foreslås en løsning i betragtningens andet punktum.

122. Det fremgår af Domstolens praksis, at begrundelsen af en retsakt skal være tilpasset karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den blev vedtaget. Det kræves i denne forbindelse ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område, og navnlig i forhold til den interesse, som retsaktens adressater kan have i begrundelsen [50].

123. Det står ligeledes fast, at den begrundelsespligt, der følger af artikel 296, stk. 2, TEUF, udgør en væsentlig formforskrift, som skal adskilles fra spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er materielt rigtig, hvilket henhører under realiteten for så vidt angår den anfægtede retsakts lovlighed [51].

124. I denne henseende gør ottende betragtning til den anfægtede afgørelse det muligt at fastslå forbindelsen mellem den omtvistede bemyndigelse og problemet med Unionens stemmeret i forsamlingen. Endelig omhandler Kommissionens argumenter i virkeligheden ikke begrundelsen for den anfægtede afgørelse, men den materielle rigtighed af den løsning, der er valgt til at afhjælpe problemet med stemmeretten, som allerede blev behandlet i min analyse angående artikel 2, stk. 1, TEUF.

125. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at påstanden om manglende begrundelse bør forkastes.

3) Foreløbig konklusion

126. Henset til det ovenfor anførte er det min opfattelse, at det andet anbringende bør tages til følge, og at de omtvistede bestemmelser i den anfægtede afgørelse bør annulleres.

VI. Tidsbegrænset opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger

127. Såfremt Domstolen beslutter at annullere den anfægtede afgørelse, skal den tage stilling til, om virkningerne af den anfægtede afgørelse skal opretholdes, indtil Rådets nye afgørelse vedtages.

128. Den Franske Republik og Ungarn har allerede undertegnet og ratificeret Genèveaftalen på grundlag af den anfægtede afgørelses artikel 3. Det kan ikke udelukkes, at Kommissionen efter Domstolens dom forelægger Rådet et forslag til en afgørelse, som bemyndiger medlemsstaterne til at tiltræde Genèveaftalen i overensstemmelse med de retningslinjer, der vil fremgå af Domstolens dom [52]. Indtil denne dom foreligger, bør virkningerne af den anfægtede afgørelses artikel 3 og 4 efter min opfattelse opretholdes, for så vidt som de udgør retsgrundlaget for de handlinger, der ser ud til at kunne anses for lovlige i lyset af den fremtidige afgørelse.

[50] – Dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Landesbank Baden-Württemberg og CRU (C-584/20 P og C-621/20 P, EU:C:2021:601, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

[51] – Dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Kvote for sværdfisk i Middelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

[52] – Et sådant forslag vil være nødvendigt, såfremt Domstolen tager det første anbringende til følge.

129. Af disse grunde og henset til den særlige situation, som de syv berørte medlemsstater befinder sig i, foreslår jeg Domstolen, at virkningerne af den anfægtede afgørelses artikel 3 og 4 opretholdes, for så vidt som disse bestemmelser vedrører disse syv berørte medlemsstaters eventuelle tiltrædelse af Genèveaftalen inden datoen for dommen, indtil en afgørelse fra Rådet træder i kraft inden for en rimelig frist, der ikke må overstige seks måneder fra dommens afsigelse.

VII. Sagsomkostninger

130. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. For så vidt som jeg foreslår at tage Kommissionens søgsmål til følge, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, bør det efter min opfattelse pålægges Rådet at betale sagsomkostningerne.

131. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Republikken Kroatien, Den Italienske Republik, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Den Portugisiske Republik som intervenienter i tvisten hver deres egne omkostninger.

VIII. Forslag til afgørelse

132. Jeg foreslår på baggrund heraf, at Domstolen

– annullerer artikel 3 i Rådets afgørelse (EU) 2019/1754 af 7. oktober 2019 om Den Europæiske Unions tiltrædelse af Genèveaftalen om Lissabonaftalen vedrørende oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser

– annullerer artikel 4 i afgørelse 2019/1754, for så vidt som der heri henvises til medlemsstaterne

– opretholder virkningerne af de dele af afgørelse 2019/1754, som er blevet annulleret, for så vidt angår Den Franske Republiks og Ungarns ratificering af Genèveaftalen, som omhandlet i denne afgørelse, samt Republikken Bulgariens, Den Tjekkiske Republiks, Den Italienske Republiks, Den Portugisiske Republiks og Den Slovakiske Republiks eventuelle ratificering eller tiltrædelse af denne aftale inden datoen for dommen, indtil en afgørelse fra Rådet for Den Europæiske Union træder i kraft inden for en rimelig frist, der ikke må overstige seks måneder fra dommens afsigelse

– tilpligter Rådet at bære sine egne omkostninger og betale de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.

– tilpligter Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Republikken Kroatien, Den Italienske Republik, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Den Portugisiske Republik at bære hver deres egne omkostninger.