Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 19 maj 2022[1]

Mål C-24/20

Europeiska kommissionen
mot

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring – Beslut (EU) 2019/1754 – Europeiska unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar – Bemyndigande för medlemsstaterna att ansluta sig till denna akt jämsides med unionen – Inget förslag från kommissionen – Rådets befogenhet att ändra kommissionens förslag – Unionens exklusiva externa befogenhet – Artiklarna 13.2 och 17.2 FEU – Artiklarna 2.1, 218.6 och 293.1 FEUF”

I. Inledning

1. Amerikanerna säger att om något liknar en anka, simmar som en anka och kvackar som en anka så är det en anka. I verkligheten kan det alltid att diskuteras hur det vi betraktar ska betecknas, hur uppenbart det än kan verka vid första anblicken. Detta gäller särskilt abstrakta begrepp.

2. I förevarande mål har Europeiska kommissionen således ifrågasatt Europeiska unionens råds befogenhet att, i enlighet med artikel 293.1 FEUF, ändra kommissionens förslag till en unionsrättsakt, med motiveringen att rådets ändring överskrider gränserna för vad som kan anses utgöra en ändring. Kommissionen har förelagt domstolen den ändring av förslaget som rådet har gjort och, likt René Magritte, anfört följande: ”Detta är inte en ändring”. Det är det sistnämnda konstaterandet som domstolen har att pröva i förevarande mål.

II. Tillämpliga bestämmelser

3. Förevarande mål rör två internationella fördrag som förvaltas av Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten (WIPO).

[1] Originalspråk: franska.

A. Lissabonöverenskommelsen

4. Lissabonöverenskommelsen om skydd för ursprungsbeteckningar och deras internationella registrering är ett fördrag som undertecknades den 31 oktober 1958, reviderades i Stockholm den 14 juli 1967 och ändrades den 28 september 1979 [2] (nedan kallad Lissabonöverenskommelsen). Den utgör en särskild överenskommelse i den mening som avses i artikel 19 i Pariskonventionen för skydd av den industriella äganderätten av den 20 mars 1883 [3] (nedan kallad Pariskonventionen), och varje stat som är part i denna konvention kan också ansluta sig till Lissabonöverenskommelsen.

5. Sju av unionens medlemsstater är parter till Lissabonöverenskommelsen, nämligen Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Ungern, Republiken Portugal och Republiken Slovakien. [4] Unionen är däremot inte part i överenskommelsen, eftersom endast stater kan ansluta sig till den.

6. Det följer av artikel 1 i Lissabonöverenskommelsen att de stater som är parter därtill bildar en särskild union (nedan kallad den särskilda unionen) inom Unionen för industriellt rättsskydd, vilken upprättats genom Pariskonventionen, och förbinder sig att inom sina territorier och i enlighet med lydelsen i denna överenskommelse skydda de ursprungsbeteckningar för varor från andra länder i den särskilda unionen, vilka erkänts och skyddats som ursprungsbeteckningar i ursprungslandet och registrerats vid den internationella byrån hos Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten (WIPO).

B. Genèveakten

7. Den 20 maj 2015 antog en diplomatkonferens Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar [5] (nedan kallad Genèveakten), som utgör en revidering av Lissabonöverenskommelsen. Genèveakten skiljer sig från Lissabonöverenskommelsen genom att det i artikel 28.1 iii i Genèveakten anges att mellanstatliga organisationer får bli parter i denna akt. [6]

8. Artikel 22 i Genèveakten innehåller bestämmelser om den särskilda unionens församling (nedan kallad församlingen), som består av de avtalsslutande parterna i nämnda akt och de stater som är parter i Lissabonöverenskommelsen. Enligt artikel 22.2 i Genèveakten ska den särskilda församlingen bland annat handlägga alla frågor som rör den särskilda unionens upprätthållande och utveckling och denna akts genomförande, ändra föreskrifterna, anta budgetföreskrifter för den särskilda unionen och anta ändringar av artiklarna 22–24 och artikel 27 i denna akt.

2 *United Nations Treaty Series*, vol. 923, nr 13172, s. 205.

3 Senast reviderad i Stockholm den 14 juli 1967 och ändrad den 28 september 1979 (*United Nations Treaty Series*, vol. 828, nr 11851, s. 305).

4 Kommissionen har påpekat att denna överenskommelse, i Republiken Frankrikes och Republiken Italiens fall, undertecknades och ingicks medan unionens befogenhet ännu inte betraktades som exklusiv och de övriga staterna ännu inte var medlemmar av unionen. Tre andra medlemsstater (Republiken Grekland, Konungariket Spanien, och Rumänien) undertecknade överenskommelsen år 1958 respektive år 1959, då de ännu inte var medlemmar av unionen, men har inte ratificerat den.

5 EUT L 271, 2019, s. 15.

6 Förutsatt att minst en av den mellanstatliga organisationens medlemsstater är part i Pariskonventionen och förutsatt att den mellanstatliga organisationen förklarar att den vederbörligen har bemyndigats, i enlighet med sina interna förfaranden, att bli part i denna akt och att det i enlighet med den mellanstatliga organisationens inrättningsfördrag gäller lagstiftning enligt vilken regionalt skydd av geografiska beteckningar kan beviljas. Europeiska unionen uppfyller dessa villkor.

9. I artikel 22.4 i Genèveakten, som har rubriken ”Beslutsfattande i församlingen”, föreskrivs följande:

”a) Församlingen ska sträva efter att fatta sina beslut med enhällighet.

b) Om ett beslut inte kan fattas enhälligt ska frågan avgöras med omröstning. I sådana fall gäller följande:

i) Varje avtalsslutande part som utgör en stat ska ha en röst och får enbart rösta i sitt eget namn, och

ii) alla avtalsslutande parter som är mellanstatliga organisationer får rösta i sina medlemsstaters ställe med ett röstantal som är lika med antalet medlemsstater som är parter i denna akt. Ingen sådan mellanstatlig organisation får delta i omröstningen om någon av dess medlemsstater använder sin rösträtt och vice versa.

c) I frågor som enbart rör stater som är bundna av [Lissabonöverenskommelsen] ska de avtalsslutande parter som inte är bundna av [denna överenskommelse] inte ha rösträtt, och i frågor som enbart rör avtalsslutande parter ska endast dessa ha rösträtt.”

10. Artikel 31 Genèveakten, som har rubriken ”Tillämpning av [Lissabonöverenskommelsen]” har följande lydelse:

”1) [*Förhållanden mellan stater som är parter i både denna akt och [Lissabonöverenskommelsen]*] Endast denna akt ska tillämpas på förhållandena mellan stater som är parter både i denna akt och i [Lissabonöverenskommelsen]. När det gäller internationella registreringar av ursprungsbeteckningar som gjorts enligt [Lissabonöverenskommelsen] får staterna emellertid inte bevilja ett sämre skydd än vad som krävs enligt [Lissabonöverenskommelsen].

2) [*Förhållanden mellan stater som är parter i både denna akt och i [Lissabonöverenskommelsen] och i [Lissabonöverenskommelsen] utan att vara parter i denna akt*] Alla stater som är parter i både denna akt och [Lissabonöverenskommelsen] ska fortsätta att tillämpa [Lissabonöverenskommelsen], beroende på vad som är tillämpligt, i sina förhållanden med stater som är parter i [Lissabonöverenskommelsen] men inte i denna akt.”

11. I punkt 7 i de gemensamma föreskrifterna till Lissabonöverenskommelsen och Genèveakten,[7] som antagits på grundval av artikel 25 i Genèveakten, föreskrivs en mekanism som gör det möjligt att, enligt Genèveakten, skydda ursprungsbeteckningar som registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen för det fall en stat som är part i Lissabonöverenskommelsen ansluts till Genèveakten.[8]

III. Bakgrund till tvisten

12. Inför den diplomatkonferens som sammankallades i Genève den 11–21 maj 2015 för granskning och antagande av ett utkast till den reviderade Lissabonöverenskommelsen antog kommissionen den 30 mars 2015 en rekommendation till rådets beslut om bemyndigande att

[7] Den text som är relevant i förevarande mål är de gemensamma föreskrifterna till Lissabonöverenskommelsen och Genèveakten, antagna den 2 oktober 2018, TRT/LISBON/013.

[8] Denna mekanism återfinns även i de övriga versionerna av dessa föreskrifter.

inleda förhandlingar om en reviderad Lissabonöverenskommelse om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar. I denna rekommendation uppmanade kommissionen bland annat rådet att grunda sitt beslut på artikel 207 och artikel 218.3 och 218.4 FEUF, med beaktande av den exklusiva befogenhet på den gemensamma handelspolitikens område som unionen ges i artikel 3.1 FEUF.

13. Den 7 maj 2015 antog rådet beslut 8512/15 om bemyndigande att inleda förhandlingar om en reviderad Lissabonöverenskommelse om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar i den del som rör frågor som omfattas av Europeiska unionens befogenhet. Beslutet skiljer sig från kommissionens rekommendation då det grundas på artikel 114 FEUF och artikel 218.3 och 218.4 FEUF.

14. Genom sin dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (Reviderad Lissabonöverenskommelse),[9] ogiltigförklarade domstolen rådets beslut 8512/15, och slog fast att förhandlingarna om Genèveakten omfattas av den exklusiva befogenhet som artikel 3.1 FEUF tillerkänner unionen inom den i artikel 207.1 FEUF avsedda gemensamma handelspolitiken.[10]

15. Den 27 juli 2018 lade kommissionen fram ett förslag till rådets beslut om unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar[11] (nedan kallat förslaget till beslut), på grundval av artiklarna 207 och 218.6 a FEUF. Vad gäller unionens exklusiva befogenhet föreslogs att endast unionen skulle ansluta sig till denna akt.

16. Efter att ha diskuterat frågan översände rådet ett beslutsutkast till Europaparlamentet i vilket det, utöver unionens anslutning till Genèveakten, angavs att de medlemsstater som så önskade fick ansluta sig till akten (nedan kallat det omtvistade bemyndigandet). Den 16 april 2019 godkände parlamentet detta beslutsutkast.

17. Kommissionen motsatte sig rådets utkast. I ett uttalande av den 20 september 2019 bestred kommissionen att alla medlemsstater som så önskade kunde ges möjlighet att ratificera eller ansluta sig till Genèvekonventionen jämsides med unionen. Kommissionen uppgav sig däremot vara beredd att godta att de sju medlemsstater som var parter i Lissabonöverenskommelsen, och som redan hade registrerat ett stort antal immateriella rättigheter enligt denna överenskommelse, hade rätt att ansluta sig till Genèveakten i unionens intresse.

18. Den 7 oktober 2019 antog rådet, med stöd av 293.1 FEUF, enhälligt beslut (EU) 2019/1754[12] (nedan kallat det angripna beslutet).

19. Skälen 6, 8, 9 och 10 i det angripna beslutet har följande lydelse:

”(6) För att unionen ska kunna utöva sin exklusiva befogenhet i fråga om de områden som Genèveakten omfattar och fullgöra sina uppgifter i fråga om de heltäckande skyddssystemen för ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar för jordbruksprodukter, bör unionen ansluta sig till Genèveakten och bli avtalsslutande part i densamma.

[9] C-389/15, EU:C:2017:798, punkt 74.

[10] Beslut 8512/15 ersattes senare av rådets beslut (EU) 2018/416 av den 5 mars 2018 om bemyndigande att inleda förhandlingar om en reviderad Lissabonöverenskommelse om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar (EUT L 75, 2018, s. 23).

[11] COM(2018) 350 final.

[12] Rådets beslut av den 7 oktober 2019 om Europeiska unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar (EUT L 271, 2019, s. 12).

…

(8) Unionen bör sträva efter att reglera frågan om dess rösträtt i [församlingen] för att säkerställa att den kan delta aktivt i beslutsprocesserna, med hänvisning till artikel 22.4 b ii i Genèveakten. Det är därför lämpligt att de medlemsstater som så önskar även bemyndigas att, jämsides med unionen, ratificera eller ansluta sig till, enligt vad som är tillämpligt, Genèveakten i unionens intresse.

(9) Samtidigt kommer detta att säkerställa kontinuiteten för de rättigheter som följer av sju medlemsstaters nuvarande medlemskap i den särskilda unionen.

(10) Medlemsstaternas ratificering eller anslutning bör dock till fullo respektera unionens exklusiva befogenhet, och unionen bör förbli ansvarig för att säkerställa utövandet av rättigheterna och fullgörandet av skyldigheterna för unionen och medlemsstaterna i enlighet med Genèveakten.”

20. Artikel 1 i beslutet har följande lydelse:

”Härmed godkänns [unionens] anslutning till [Genèveakten] på unionens vägnar.”

21. I artikel 3 i beslutet föreskrivs följande:

”De medlemsstater som så önskar, bemyndigas härmed att, jämsides med unionen, ratificera eller ansluta sig till, enligt vad som är tillämpligt, Genèveakten i unionens intresse och med fullständig respekt för dess exklusiva befogenhet.”

22. I artikel 4 i samma beslut föreskrivs följande:

”1. I den särskilda unionen ska unionen och alla medlemsstater som ratificerar eller ansluter sig till Genèveakten i enlighet med artikel 3 i detta beslut företrädas av kommissionen i enlighet med artikel 17.1 [FEU]. Unionen ska ansvara för att säkerställa utövandet av rättigheterna och fullgörandet av skyldigheterna för unionen och de medlemsstater som ratificerar eller ansluter sig till Genèveakten i enlighet med artikel 3 i detta beslut.

Kommissionen ska lämna alla nödvändiga anmälningar enligt Genèveakten på unionens och dessa medlemsstaters vägnar.

I synnerhet ska kommissionen utses till den behöriga myndighet som avses i artikel 3 i Genèveakten, med ansvar för förvaltningen av Genèveakten på unionens territorium och för kommunikation med den internationella byrån vid Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten (Wipo) enligt Genèveakten och de gemensamma föreskrifterna inom Lissabonöverenskommelsen och Genèveakten …

2. Unionen ska rösta i [församlingen] och de medlemsstater som har ratificerat eller anslutit sig till Genèveakten ska inte utöva sin rösträtt.”

23. Kommissionen väckte förevarande talan den 17 januari 2020.

24. Genèveakten trädde i kraft den 26 februari 2020 och är bindande för unionen från och med detta datum. Under år 2021 undertecknade och ratificerade Republiken Frankrike och Ungern denna akt med stöd av bemyndigandet i artikel 3 i det angripna beslutet.

IV. Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

25. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara artikel 3 i det angripna beslutet,

– ogiltigförklara artikel 4 i det angripna beslutet i den mån det däri hänvisas till medlemsstaterna, eller i andra hand ogiltigförklara artikel 4 i sin helhet om hänvisningarna till medlemsstaterna inte kan avskiljas från resten av artikeln,

– bibehålla verkningarna av de delar av det angripna beslutet som har ogiltigförklarats, i synnerhet i de fall då det bemyndigande som anges i artikel 3 har tillämpats, och som genomförts före det datum då de medlemsstater som för närvarande är parter till Lissabonöverenskommelse fattade sitt beslut, fram till dess att ett beslut av rådet träder i kraft, vilket ska ske inom en rimlig period, dock senast inom sex månader från det att ett avgörande meddelas, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

26. Genom särskild handling som inkom till domstolens kansli den 15 april 2020 framställde rådet en invändning om rättegångshinder med stöd av artikel 151.1 i domstolens rättegångsregler. Kommissionen inkom med yttrande över denna invändning den 18 maj 2020. Genom domstolens beslut av den 6 oktober 2020 beslutades att invändningen om rättegångshinder skulle prövas i samband med att målet prövades i sak.

27. Rådet har yrkat att domstolen ska

– avvisa talan i dess helhet,

– i andra hand, ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

28. Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Kroatien, Republiken Italien, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Republiken Portugal har tillåtits att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

29. Samtliga parter, med undantag av Konungariket Belgien och Republiken Portugal, deltog i den förhandling som hölls den 1 februari 2022.

V. Bedömning

30. Till stöd för sin talan har kommissionen åberopat två grunder. Den första grunden avser åsidosättande av flera artiklar i EUF-fördraget, principen om tilldelade befogenheter samt kommissionens initiativrätt, eftersom det angripna beslutet har antagits utan något förslag från

kommissionen. Den andra grunden avser åsidosättande av artiklarna 2.1 och 207 FEUF, eftersom rådet överträdde sin befogenhet när det bemyndigade medlemsstaterna att agera på ett område som omfattas av unionens exklusive befogenhet, samt bristande motivering.

31. Innan jag prövar målet i sak kommer jag att pröva rådets invändning om rättegångshinder.

A. Upptagande till sakprövning

1. Parternas argument

32. Rådet har, med stöd av de intervenerande medlemsstaterna, gjort gällande att kommissionens talan inte kan tas upp till sakprövning, med motiveringen den endast avser artikel 3 och de delar av artikel 4 i det angripna beslutet (nedan kallade de omtvistade bestämmelserna), som inte kan avskiljas från resten av beslutet. Enligt rådet är artikel 3 sammanlänkad med resten av det angripna beslutet, närmare bestämt med artikel 1 i beslutet. Tillsammans gör dessa två bestämmelser det möjligt för unionen att ha rösträtt i församlingen,[13] vilket ger unionen möjlighet att utöva sin exklusiva externa befogenhet på de områden som omfattas av Genèveakten. I artikel 3 i det angripna beslutet garanteras dessutom företräde och kontinuerligt skydd för geografiska beteckningar[14] som registrerats i de sju medlemsstater som är parter i Lissabonöverenskommelsen (nedan kallade de sju berörda medlemsstaterna).[15] En ogiltigförklaring av denna bestämmelse skulle omintetgöra unionens fulla och faktiska anslutning till Genèveakten och resultera i att företrädet och det kontinuerliga skyddet för geografiska beteckningar som redan registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen upphör. En sådan ogiltigförklaring skulle således göra innehållet i det angripna beslutet oförenligt med beslutets föremål och syfte, vilka särskilt anges i skälen 6, 8 och 9 i beslutet. Artikel 4 i beslutet kan dessutom inte avskiljas från artikel 3 i beslutet.

33. Rådet anser dessutom att kommissionens yrkande om att verkningarna av det angripna beslutet ska bestå ger stöd åt dess uppfattning att yrkandet om delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet inte kan tas upp till sakprövning. Rådet har hävdat att detta yrkande inte är förenligt med grundvalen för denna typ av yrkande och att kommissionen snarare försöker få till stånd en revidering av innehållet i artikel 3 i detta beslut.

34. Kommissionen har genmält att de omtvistade bestämmelserna kan avskiljas från resten av det angripna beslutet. Enligt kommissionen är det omtvistade bemyndigandet inte nödvändigt för att unionen på ett korrekt sätt ska kunna utöva sin exklusiva externa befogenhet på de områden som omfattas av denna akt. De tillämpliga bestämmelserna skulle nämligen kunna tolkas så, att de geografiska beteckningar som redan registrerats av de sju berörda medlemsstaterna fortsätter att ges företräde även efter unionens anslutning. I praktiken kommer församlingen dessutom inte att rösta och den väsentliga delen av unionens deltagande inte att materialiseras i församlingen. Det är därför svårt att se hur det skulle kunna anses utgöra en väsentlig del av det angripna beslutet

[13] I artikel 22.4 b ii i Genèveakten föreskrivs att en mellanstatlig organisation får rösta i sina medlemsstaters ställe med ett röstantal som är lika med antalet medlemsstater som är parter i denna akt.

[14] I sina inlagor låter parterna uttrycket ”geografiska beteckningar” även omfatta ursprungsbeteckningar. Jag understryker emellertid att tillämpningsområdet för Lissabonöverenskommelsen var begränsat till ursprungsbeteckningar.

[15] Såsom rådet påpekade i inledningen till sitt svaromål ska en ny registrering av en geografisk beteckning enligt Genèveakten som görs av unionen (och inte av en av de sju berörda medlemsstaterna), i dess egenskap av ny avtalsslutande part i den särskilda unionen, inte anses utgöra en registrering som är ägnad att säkerställa kontinuiteten i den ursprungliga registreringen enligt Lissabonöverenskommelsen, utan som en ny registrering i förhållande till avtalsslutande tredje part. Ur ett rättsligt perspektiv innebär detta att det företräde för den geografiska beteckning som beviljats med stöd av Lissabonöverenskommelsen inte längre skulle gälla inom ramen för Genèveakten. Resultatet blir att innehavarna av motsvarande immateriella rättigheter riskerar att lida en omotiverad förlust av en väsentlig del av sina förvärvade rättigheter.

att helt och hållet avstå från att påverka det antal röster som unionen förfogar över. Kommissionen har påpekat att de domar i vilka domstolen slog fast att det inte var möjligt att ogiltigförklara en del av en rättsakt rörde materiella bestämmelser. De omtvistade bestämmelserna är emellertid inte av ett sådant slag. Enligt kommissionen liknar förevarande mål snarare de mål som rör institutionella bestämmelser, vilka domstolen alltid har ansett det varit möjligt att avskilja.

35. Kommissionen har ifrågasatt relevansen i rådets argument avseende kommissionens yrkande om att verkningarna av det angripna beslutet ska bestå. Enligt kommissionen saknas det stöd för argumentet att yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 3 i beslutet ska avvisas enbart av det skälet att det åtföljs av en begäran om att verkningarna av beslutet ska bestå.

36. Republiken Italien har gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den endast riktar sig mot rådet, trots att den även borde ha riktats mot parlamentet, som godkände det angripna beslutet med stöd av artikel 218.6 a iii FEUF.

37. Kommissionen har genmält att det faktum att parlamentet har deltagit i förfarandet för att anta det angripna beslutet inte innebär att parlamentet är upphovsman till den rättsakt mot vilken en talan om ogiltigförklaring kan riktas.

2. Bedömning

a) Rådets argument

38. Av domstolens fasta praxis följer att en delvis ogiltigförklaring av en unionsrättsakt inte är möjlig annat än när de delar som begärs ogiltigförklarade kan avskiljas från övriga delar av rättsakten. Domstolen har vid upprepade tillfällen fastställt att detta krav på avskiljbarhet inte är uppfyllt när rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om delar av den ogiltigförklarades.[16] För att kontrollera huruvida delar av en unionsrättsakt är avskiljbara måste det göras en prövning av vilken innebörd dessa delar har, för att det ska vara möjligt att bedöma om aktens andemening och kärninnehåll skulle ändras av att de ogiltigförklarades.[17] Frågan huruvida en unionsrättsakts kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades utgör dessutom ett objektivt rekvisit och inte ett subjektivt rekvisit som är knutet till den politiska viljan hos den institution som har antagit den omtvistade rättsakten.[18]

39. Det går inte fastställa en rättsakts kärninnehåll utan att ta hänsyn till det rättsliga sammanhang i vilket den antagits. I förevarande fall är det angripna beslutet ett beslut om ingående av ett internationellt avtal i den mening som avses i artikel 218.6 FEUF. Det rör sig om en rättsakt som ger uttryck för unionens samtycke till att vara bunden av en traktat i den mening som avses i artiklarna 11 och 15 i Wienkonventionen om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller mellan internationella organisationer,[19] som motsvarar de rättsakter som antagits av de stater som avses i artiklarna 11 och 15 i Wienkonventionen om

16 Dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

17 Dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

18 Dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

19 Upprättad i Wien den 21 mars 1986. Har inte trätt i kraft än.

traktaträtten av den 23 maj 1969.[20] Det angripna beslutets kärninnehåll bestäms således med nödvändighet av de omständigheter som är utmärkande för en akt som ger uttryck för unionens samtycke till att vara bunden av Genèveakten.

40. Vad gäller de bestämmelser i det angripna beslutet som inte har bestritts godkänns unionens anslutning till Genèveakten i artikel 1 i. I artiklarna 2 och 5 fastställs de praktiska villkoren för anslutningen och i artikel 6 fastställs vilket datum beslutet träder i kraft. Artikel 4.1 tredje stycket i beslutet innehåller dessutom bestämmelser som inte har något samband med medlemsstaternas anslutning till Genèveakten. Dessa bestämmelser motsvarar i huvudsak de bestämmelser som återfanns i förslaget till beslut och rör kommissionens befogenheter inom ramen för genomförandet av Genèveakten, som däri betecknas som behörig myndighet i den mening som avses i artikel 3 i denna akt.

41. Vad för det första gäller de omtvistade bestämmelserna bemyndigas i artikel 3 i det angripna beslutet de medlemsstater som önskar att ratificera eller ansluta sig till Genèvekonventionen att göra detta.[21] I artikel 4.1 första och andra styckena i beslutet fastställs därefter räckvidden av de befogenheter som tillkommer unionen respektive de medlemsstater som har tillträtt akten samt reglerna för hur unionen och medlemsstaterna ska företrädas. I artikel 4.2 i beslutet föreskrivs slutligen att unionen ska rösta i församlingen och att de medlemsstater som har ratificerat eller anslutit sig till Genèveakten inte ska utöva sin rösträtt.

42. Av denna sammanfattning framgår att de omtvistade bestämmelserna inte ger uttryck för unionens samtycke till att vara bunden av Genèveakten. Den verkan som ett beslut som antagits med stöd av artikel 218.6 FEUF antas ha följer redan av artikel 1 i det angripna beslutet. Övriga bestämmelser i detta beslut, inbegripet de omtvistade bestämmelserna, påverkar inte räckvidden för, innehållet i eller den ovillkorliga karaktären hos det samtycke som uttrycks i artikel 1 i detta beslut och påverkar således inte det angripna beslutets kärninnehåll. De omtvistade bestämmelserna kan således avskiljas från resten av det angripna beslutet.

43. Denna slutsats stöds av den omständigheten att det inte finns något krav på att ett beslut där medlemsstaterna bemyndigas att ansluta sig till Genèveakten måste antas samtidigt med beslutet om unionens anslutning till denna akt. Bemyndigandet för medlemsstaterna att ansluta sig kan ges i ett separat beslut.[22] Skulle enbart unionen ansluta sig utesluter detta enligt Genèveakten nämligen inte medlemsstaternas möjlighet att ansluta sig i ett senare skede. Anslutningen påverkar inte heller nivån på skyddet för de ursprungsbeteckningar som registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen.

44. Vad gäller rådets argument avseende yrkandet att verkningarna av en ogiltigförklarad rättsakt ska bestå, delar jag kommissionens uppfattning att detta yrkande är ett kompletterande yrkande till förstahandsyrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet och inte ett yrkande om att domstolen ska revidera artikel 3 i beslutet, vilket inte är möjligt inom ramen för förevarande talan. Detta yrkande saknar följaktligen betydelse för bedömningen av huruvida talan kan tas upp till sakprövning eller är välgrundad.

[20] *United Nations Treaty Series*, vol. 1155, s. 331.

[21] För enkelhetens skull kommer jag, vid hänvisningar till syftet med bemyndigandet i artikel 3 i det angripna beslutet, i resten av förevarande förslag till avgörande låta uttrycket ”ansluta sig” omfatta både anslutningen till Genèveakten och ratificeringen av densamma.

[22] Av kommissionens yttrande över interventionsinlagorna framgår att den inte utesluter möjligheten att anta ett sådant beslut.

45. Mot denna bakgrund anser jag att de omtvistade bestämmelserna kan avskiljas från resten av det angripna beslutet och att talan följaktligen kan tas upp till sakprövning.

b) Republiken Italiens argument

46. Av artikel 263 FEUF framgår att en talan om ogiltigförklaring måste riktas mot den institution som är upphovsman till den angripna rättsakten eller mot den institution som har antagit rättsakten. [23] Den angripna rättsakten måste kunna tillskrivas denna institution. [24]

47. Enligt artikel 218.6 första stycket FEUF är det rådet som, på förslag av förhandlaren, ska anta ett beslut om ingående av avtalet. Detta beslut kan tillskrivas rådet och det är rådet som är upphovsman till denna akt.

48. Den omständigheten att parlamentet, enligt artikel 218.6 a FEUF, ska godkänna ett beslut om ingående av ett internationellt avtal, som omfattas av rådets befogenheter, innebär inte att parlamentet är upphovsman till detta beslut. Godkännandet avser en rättsakt från en annan institution, nämligen rådet.

49. Eftersom rådet i förevarande fall har antagit det angripna beslutet med stöd av artikel 218.6 FEUF ska talan om ogiltigförklaring av detta beslut endast riktas mot rådet. En talan som riktas mot parlamentet kan avvisas. Republiken Italiens argument kan följaktligen inte godtas.

3. Slutsats beträffande invändningen om rättegångshinder

50. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att invändningen om rättegångshinder ska ogillas.

B. Prövning i sak

1. Den första grunden

a) Parternas argument

51. Kommissionens första grund avser åsidosättande av artiklarna 218.6 FEUF och artikel 293.1 FEUF, principen om tilldelade befogenheter i artikel 13.2 FEU samt principen om institutionell jämvikt och kommissionens initiativrätt.

52. Enligt kommissionen har rådet, genom att ändra förslaget till beslut på så sätt att alla medlemsstater ges möjlighet att ansluta sig till Genèveakten, agerat utan något initiativ från kommissionen och därmed åsidosatt artikel 293.1 FEUF, vilket undergräver den institutionella jämvikt som fastställs i artikel 13.2 FEU.

[23] Dom av den 11 september 2003, Österrike/rådet (C-445/00, EU:C:2003:445, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

[24] Se Lenaerts, K., Maselis, I., och Gutman, K., *EU Procedural Law*,Oxford University Press, 2014, s. 306, och Molinier, J., Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, fjärde upplagan, LGDJ Lextenso, Paris, 2012, s. 203.

53. Kommissionen har gjort gällande att rådet i själva verket har fattat två beslut: dels ett beslut om unionens anslutning till Genèveakten, dels ett beslut om medlemsstaternas anslutning till denna akt. Enligt artikel 293.1 FEUF får rådet genom ett enhälligt beslut ändra förslaget till beslut. Eftersom möjligheten att bemyndiga medlemsstaterna att ansluta sig till Genèveakten emellertid i förevarande fall inte har föreslagits av kommissionen, skulle det allvarligt undergräva kommissionens initiativrätt om införandet av denna möjlighet endast anses utgöra en ”ändring” av förslaget till beslut. Kommissionen har inte föreslagit att det ska vara möjligt för medlemsstaterna att anta en rättsligt bindande rättsakt på ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet, i den mening som avses i artikel 2.1 FEUF. Kommissionen anser att en rättsakt genom vilken unionen agerar och reglerar ett rättssubjekt och en akt genom vilken unionen endast bemyndigar medlemsstaterna att vidta åtgärder, om de så önskar, varken har samma ändamål eller samma syfte. Ett sådant bemyndigande ger medlemsstaterna ett stort utrymme att fatta självständiga beslut och gör dem solidariskt ansvariga, enligt internationell rätt, för genomförandet av Genèveakten. Vad gäller ”syftet” har detta kompletterats av rådet.

54. Rådet har, med stöd av intervenienterna, genmält att det genom att ändra förslaget till beslut har iakttagit ett formellt och ett materiellt villkor för en ändring i den mening som avses i artikel 293.1 FEUF. För det första fattade rådet sitt beslut med enhällighet. För det andra har rådet inte avvikit från föremålet för förslaget till beslut och inte ändrat dess syfte. De ändringar som gjorts syftar endast till att unionen ska bli part i Genèveakten och kunna utöva sin exklusiva befogenhet på ett korrekt sätt inom ramen för denna rättsakt, samtidigt som de geografiska beteckningar som redan registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen fortsatt ges företräde och kontinuerligt skydd. Syftet med förslaget till beslut är enligt rådet ett korrekt utövande av unionens exklusiva befogenhet.

55. Rådet har gjort gällande att om det argument godtas enligt vilket antagandet av ett rådsbeslut om ändring av kommissionens förslag kan likställas med avsaknaden av ett förslag skulle den ändringsrätt som rådet tilldelas i artikel 293.1 FEUF förlora sin ändamålsenliga verkan. Rådet har bestritt kommissionens påstående att det i själva verket har antagit två beslut, och betraktar påståendet som godtyckligt och konstlat.

56. Enligt Republiken Italien är artikel 293 FEUF inte tillämplig på det förfarande som regleras i artikel 218 FEUF. Beslut om ingående av ett avtal regleras nämligen i artikel 218.6 FEUF, där det föreskrivs att rådet ska anta detta beslut ”på förslag av förhandlaren”. Det föreskrivs inte att det ska finnas ett förslag från kommissionen, eftersom denna institution inte deltar i förfarandet som sådant, utan i egenskap av förhandlare. Inom ramen för det aktuella förfarandet är det således inte under några omständigheter möjligt att jämställa ett förslag från kommissionen med det förslag som i allmänna ordalag föreskrivs i artikel 293.1 FEUF i samband med rådets överläggningar ”på förslag av kommissionen”.

57. Det är nödvändigt att pröva Republiken Italiens argument innan rådets argument prövas.

b) Bedömning

1) Huruvida artikel 293.1 FEUF är tillämplig

58. Enligt Republiken Italien är artikel 293.1 FEUF inte tillämplig på beslut om ingående av internationella avtal, eftersom endast artikel 218 FEUF är tillämplig på sådana beslut.

59. Artiklarna 218 och 293 FEUF återfinns i olika delar av EUF-fördraget. Den förstnämnda artikeln återfinns i avdelning V, med rubriken ”Internationella avtal”, i den femte delen av EUF-fördraget, medan den sistnämnda artikeln återfinns i kapitel 2, med rubriken ”Unionens rättsakter, antagningsförfaranden och andra bestämmelser”, i avdelning I i den sjätte delen av EUF-fördraget.

60. Den sjätte delen i EUF-fördraget innehåller allmänna bestämmelser om institutionernas organisation och funktion samt om hur unionens rättsakter ska utformas och hur de ska antas. Dessa bestämmelser ska tillämpas vid sidan av bestämmelserna i andra delar av EUF-fördraget, i den mån dessa hänvisar till unionens institutioner eller rättsakter, utan att det påverkar eventuella undantag från de allmänna bestämmelserna i den sjätte delen av EUF-fördraget som följer av de särskilda bestämmelserna i andra delar av EUF-fördraget. Härav följer att artikel 293 FEUF i princip är tillämplig på beslut som antagits med stöd av bestämmelserna i avdelning V i den femte delen av EUF-fördraget.

61. Utöver det systematiska argumentet i föregående punkt påpekar jag att ordalydelsen i artikel 293 FEUF inte ger utrymme för något tvivel om artikelns tillämpningsområde. I den första delen anges uttryckligen att artikeln alltid är tillämplig när det i fördragen (och inte enbart i bestämmelserna i den sjätte delen av EUF-fördraget) föreskrivs att rådet ska fatta beslut på förslag av kommissionen. Det enda villkoret för att kunna tillämpa denna bestämmelse är således att det i en bestämmelse i fördragen föreskrivs att rådet ska anta en rättsakt på förslag av kommissionen. Tillämpningsområdet är således inte begränsat till just lagstiftningsförfaranden. Artikel 293 FEUF ska följaktligen tillämpas när det av bestämmelserna i den femte delen av EUF-fördraget framgår att rådet ska besluta på förslag av kommissionen.

62. Jag noterar att alla unionens yttre åtgärder även har en inre dimension. Avdelning V i den femte delen av EUF-fördraget innehåller bestämmelser som reglerar kompetensfördelningen mellan institutionerna och villkoren för deras agerande inom ramen för förhandlingar om och ingående av internationella avtal. Detta är en del av en unionsåtgärds yttre dimension. Unionens yttre åtgärder återspeglas emellertid inom unionen, bland annat i beslut om ingående av avtal.

63. Bestämmelserna om antagande av sådana rättsakter som är nödvändiga för att ingå internationella avtal utgör specialbestämmelser i förhållande till de allmänna bestämmelserna om antagande av unionsrättsakter. Specialbestämmelserna får inte till följd att de allmänna bestämmelserna inte ska tillämpas, utan att de ska tillämpas i den mån det i särskilda bestämmelser inte föreskrivs några undantag från dessa bestämmelser. Det framgår inte av artikel 218 FEUF att den bestämmelse som anges i artikel 293.1 FEUF inte ska tillämpas på ett beslut som antagits med stöd av artikel 218.6 FEUF.

64. Förevarande mål rör den gemensamma handelspolitiken. Av artikel 207.3 FEUF framgår att det är kommissionen som är behörig att förhandla fram avtal på detta område. Härav följer att rådet agerar på förslag av kommissionen när det på detta område, på förslag av förhandlaren, antar ett beslut med stöd av artikel 218.6 FEUF.

65. Av det ovan anförda följer att artikel 293.1 FEUF ska tillämpas på ett beslut om anslutning till ett internationellt avtal när rådet antar beslutet på förslag av kommissionen. Jag anser därför att Republiken Italiens argument inte kan godtas.

2) Kommissionens argument

66. Kommissionen har som första grund gjort gällande att rådet har åsidosatt grundläggande principer i unionens rättsordning, nämligen principen om tilldelade befogenheter och principen om institutionell jämvikt. Rådet påstås ha åsidosatt kommissionens initiativrätt genom att anta det omtvistade bemyndigandet trots att kommissionen inte har föreslagit ett sådant.

67. Enligt artikel 13.2 FEU, i vilken principen om institutionell jämvikt fastställs, ska varje institution handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där.

68. I artikel 17.2 FEU föreskrivs dessutom att en unionslagstiftningsakt endast får antas ”på förslag” av kommissionen, om inte annat föreskrivs i fördragen. Övriga akter får antas på förslag av kommissionen om detta föreskrivs i fördraget. Genom denna bestämmelse slås det fast att kommissionen är den institution som i princip har initiativrätt vid antagandet av unionsrättsakter.

69. Kommissionens initiativrätt, som i artikel 289 FEUF även erkänns när det gäller lagstiftningsakter, innebär att det tillkommer kommissionen att besluta huruvida den ska lägga fram ett förslag till lagstiftningsakt, bortsett från det fall där den enligt unionsrätten är skyldig att lägga fram ett sådant förslag. Om en lagstiftningsakt läggs fram med utövande av denna befogenhet tillkommer det även kommissionen, som enligt artikel 17.1 FEU ska främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte, att fastställa förslagets föremål, syfte och innehåll.[25] Detta gäller även förslag till icke-lagstiftningsakter.[26]

70. De övriga bestämmelser som kommissionen har åberopat, det vill säga artiklarna 218.6 och 293.1 FEUF, konkretiserar kommissionens befogenheter på detta område. I den sistnämnda artikeln föreskrivs att när rådet i enlighet med fördragen beslutar på förslag av kommissionen krävs enhällighet för att rådet ska kunna ändra förslaget. Notera att till skillnad från bland annat artikel 289 FEUF används inte ordet ”lagstiftning” i artikel 293 FEUF. Härav följer att tillämpningsområdet för denna artikel inte kan anses vara begränsat till akter som antas enligt det ordinarie eller särskilda lagstiftningsförfarandet.

71. Tillsammans gör de ovannämnda fördragsbestämmelserna det möjligt att inom unionen säkerställa ”en balans mellan dels unionsorganet, som ska ge uttryck för unionens allmänna intresse, dels, de nationella regeringarna i rådet, som är medvetna om sin auktoritet och gränserna för sin suveränitet, och det folkvalda [parlamentet]”.[27] Framför allt framgår det att rådet inte kan anta en lagstiftningsakt så länge det inte har förelagts ett förslag.[28] Om rådet ändrar ett sådant förslag kan det inte, även om det fattar sitt beslut enhälligt, förvanska förslaget, det vill säga ändra dess kärninnehåll, utan att kommissionens initiativmonopol undergrävs.[29] Detta gäller även andra unionsrättsakter.

72. Kommissionens första grund kan därför endast godtas om rådets ändring har överskridit de gränser som kommissionen har fastställt rörande föremålet för, syftet med och innehållet i den rättsakt som kommissionens förslag avser.

[25] Dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 70).

[26] Dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet (C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 147).

[27] Se Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, andra upplagan, Larcier, Bryssel, 2016, s. 275.

[28] Se Van Raepenbusch, S., a.a., s. 276.

[29] Se Van Raepenbusch, S., a.a., s. 276 och 277.

73. Föremålet för, syftet med och innehållet i ett förslag till en rättsakt, vars antagande kommissionen har föreslagit, bestäms med nödvändighet av det rättsliga sammanhang i vilket den föreslagna rättsakten ingår. Som jag redan har understrukit i min bedömning av invändningen om rättegångshinder, har kommissionen lagt fram ett förslag om antagande av ett beslut om ingående av ett internationellt avtal i den mening som avses i artikel 218.6 FEUF. Förslagets föremål, syfte och innehåll bestäms således av kommissionens avsedda verkan med förslaget, vilket i förevarande fall är unionens anslutning till Genèveakten.

74. Jag påpekar i detta avseende att medlemsstaternas möjlighet att ansluta sig till Genèveakten inte är ett uttryck för unionens samtycke till att vara bunden av denna akt. En sådan möjlighet behöver därför inte ges för att anslutningen till Genèveakten ska få verkan. Det skulle endast förhålla sig annorlunda om unionen inte kunde vara part i ett internationellt avtal på grund av att det endast är möjligt för stater att ansluta sig till avtalet.[30] Så är inte fallet här. Det är fullt möjligt för unionen att i eget namn ansluta sig till Genèveakten med stöd av bestämmelserna i denna akt.

75. För det andra medger jag att det omtvistade bemyndigandet fortfarande har ett nära samband med unionens anslutning till Genèveakten, eftersom det gör det möjligt att lösa potentiella problem som dels den praktiska tillämpningen av denna rättsakt vad gäller unionens rösträtt i församlingen, dels företrädet för och kontinuiteten i skyddet av de rättigheter som förvärvats enligt Lissabonöverenskommelsen. De omtvistade bestämmelserna ändrar eller ifrågasätter inte heller unionens samtycke till att vara bunden av Genèveakten. De omtvistade bestämmelserna har således samband med föremålet för, syftet med och innehållet i den rättsakt som förslaget till beslut avsåg.

76. I detta sammanhang är det emellertid nödvändigt att pröva huruvida det omtvistade bemyndigandet, trots att det inte påverkar unionens samtycke till att vara bunden av Genèveakten och trots att det har samband med unionens anslutning till denna akt, får verkningar som ligger så långt bort från och är så åtskilda från de verkningar som avses i beslutsförslaget att antagandet av en rättsakt som ger upphov till dessa verkningar hade krävt ett separat initiativ från kommissionens sida.

77. Så tycks vara fallet i förevarande mål, eftersom det omtvistade bemyndigandet, såsom kommissionen har gjort gällande, faktiskt medför att det skapas villkor som gör det möjligt för medlemsstaterna att agera jämsides med unionen, i egenskap av självständiga folkrättssubjekt på ett område som omfattas av unionens exklusiva externa befogenheter.

78. Denna verkan av det omtvistade bemyndigandet strider enligt min mening mot en av de konstitutionella principer i unionens rättsordning som anges i artikel 2.1 FEUF. I denna bestämmelse fastställs principen att åtgärder som vidtas av medlemsstaterna på ett område som omfattas av unionens *exklusiva befogenhet*[31] är förbjudna,[32] såvitt inte unionen beslutar annorlunda och bemyndigar medlemsstaterna att vidta sådana åtgärder.

[30] I en sådan situation får unionens samtycke till att vara bunden av ett fördrag inte några rättsverkningar i förhållande till de avtalsslutande parterna. Ett sådant samtycke kan endast ges av de medlemsstater som agerar i eget namn men i unionens intresse. I ett sådant fall skulle rådets beslut, i stället för att uttrycka unionens samtycke, kunna bemyndiga medlemsstaterna att uttrycka sitt samtycke.

[31] Min kursivering.

[32] Denna princip kvalificeras som ”*Sperrwirkung*” (blockerande verkan) i den tyska doktrinen, se Obwexer, W., ”AEUV Art. 2”, i von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, sjunde upplagan, Nomos, Baden–Baden, 2015, punkt 16).

79. Oavsett vilka villkor som gäller för ett sådant bemyndigande, som utgör kärnan i den problematik som tas upp i den andra grunden för talan, anser jag att det för ett sådant bemyndigande, som per definition utgör ett viktigt undantag från en regel av konstitutionell karaktär, krävs ett förslag från kommissionen, såvitt det inte är nödvändigt, när unionen är förhindrad att agera på grund av folkrättsliga regler om begränsningar av mellanstatliga organs möjlighet att vidta åtgärder.

80. Varje annan tolkning skulle leda till att jämvikten mellan den institution som ska ge uttryck för unionens allmänna intresse och de nationella regeringarna, som utgör kärnan i unionens rättsliga konstruktion,[33] skulle äventyras. För att kringgå de begränsningar som är förenade med unionens exklusiva befogenheter på vissa områden räcker det nämligen att rådet på eget initiativ ger medlemsstaterna befogenhet att agera i den mening som avses i artikel 2.1 FEUF vid antagandet av en rättsakt som kommissionen har föreslagit och där ett sådant bemyndigande inte föreskrivs. I samband med unionens yttre förbindelser kan detta leda till att rådet, även inom ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet, har möjlighet att bemyndiga medlemsstaterna att agera parallellt med unionen, vilket gör att det går att ifrågasätta om unionen verkligen har exklusiv befogenhet.[34]

81. Mot bakgrund av att det bemyndigande som föreskrivs i artikel 2.1 FEUF har en exceptionell karaktär och den omständigheten att det omtvistade bemyndigandet inte är nödvändigt för att uppnå de mål som kommissionen har angett i förslaget till beslut, ska det omtvistade bemyndigandet betraktas som en separat åtgärd som ligger utanför de gränser som kommissionen har fastställt i förslaget till beslut. Det är följaktligen helt berättigat att, såsom kommissionen har gjort gällande, anse att det omtvistade bemyndigandet ska betraktas som ett separat beslut som, för att kunna antas, kräver ett förslag från kommissionen. Detta innebär att det omtvistade bemyndigandet går utanför de gränser som bestäms av föremålet för, syftet med och innehållet i förslaget till beslut.

82. Eftersom rådet gav det omtvistade bemyndigandet utan att ha förelagts ett förslag från kommissionen anser jag att rådet, genom att ändra förslaget till beslut genom att lägga till de omtvistade bestämmelser i vilka det omtvistade bemyndigandet föreskrivs, har åsidosatt artikel 17.2 FEU, artikel 293.1 FEUF, principen om tilldelade befogenheter i artikel 13.2 FEU, principen om institutionell jämvikt och kommissionens initiativrätt.

3) Slutsats i denna del

83. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska bifalla talan såvitt avser den första grunden.

2. Den andra grunden

84. Till följd av min bedömning av den första grunden behöver den andra grunden inte prövas. Jag kommer trots det att pröva den andra grunden, för det fall att domstolen inte skulle dela min bedömning av den första grunden och anse att rådet hade rätt att göra ändringar i förslaget till beslut trots att det inte förelagts något förslag från kommissionen.

[33] Se punkt 71 i förevarande förslag till avgörande.

[34] Se även, i detta sammanhang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (C-137/12, EU:C:2013:441, punkt 96).

a) Parternas argument

85. Kommissionen har genom sin andra grund kritiserat rådet för att ha åsidosatt artiklarna 2.1 och 207 FEUF samt sin motiveringsskyldighet. Enligt kommissionen har rådet, genom att ge medlemsstaterna rätt att agera på ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet, överskridit sina befogenheter och inte motiverat sitt beslut i tillräcklig grad. Även om rådet tidigare har gett sådana bemyndiganden för internationella avtal på ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet, har dessa emellertid haft karaktären av undantag. De har dels getts i situationer där unionen varit förhindrad att agera i sitt eget namn,[35] dels getts i situationer där unionen beslutat att inte själv agera.[36]. I dessa beslut om bemyndigande har rådet ofta framhållit bemyndigandets undantagskaraktär. Det omtvistade bemyndigandet är emellertid ett allmänt bemyndigande och är varken villkorat eller tillfälligt. Kommissionen anser att den ”interna garantin” för iakttagandet av unionens exklusiva befogenhet, vilken föreskrivs i artikel 4 i det angripna beslutet, inte är tillräcklig för att säkerställa att beslutet är förenligt med fördragen eller för att undvika att unionens internationella ståndpunkt ”förvrängs”.

86. Vad gäller frågan om unionens rösträtt i församlingen har kommissionen gjort gällande att artikel 3 i det angripna beslutet inte kan avhjälpa detta problem på ett lämpligt sätt, eftersom det står medlemsstaterna fritt att välja huruvida de ska ge det omtvistade bemyndigandet. Däremot utgör medlemsstaternas anslutning till Genèveakten hinder för kommissionens strävan att ändra de aktuella rösträttsbestämmelserna i mellanstatliga organisationer och göra det möjligt för unionen att ha en liknande folkrättslig ställning som stater när unionen agerar på ett område som omfattas av dess exklusiva befogenhet. Kommissionen har dessutom understrukit att rösträttens betydelse inte bör överskattas i förevarande fall, eftersom församlingen, som huvudsakligen handlägger administrativa frågor, mycket sällan fattar beslut efter omröstning, utan oftast med enhällighet.

87. Vad gäller frågan om företräde för registreringar som gjorts enligt Lissabonöverenskommelsen och fortsatt skydd, anser kommissionen att domstolen inte kan vara säker på att företrädet ändras om de medlemsstater som är parter i överenskommelsen inte ansluter sig till Genèveakten.

88. Vad gäller motiveringen till det angripna beslutet har kommissionen hävdat att skäl 8 i beslutet i sig är motstridigt. Även om den första meningen förefaller ge församlingen ”en möjlighet” att diskutera frågan om unionens rösträtt, anges det i den andra meningen att det är ”lämpligt” att medlemsstaterna bemyndigas, oberoende av den framtida församlingens eventuella beslut.

89. Rådet anser, med stöd av de intervenerande medlemsstaterna, att den restriktiva tolkning av artikel 2.1 FEUF som kommissionen förespråkar varken stöds av en bokstavlig eller en teleologisk tolkning. Enligt rådet syftar denna bestämmelse till att förena unionens egen konstitutionella utveckling med tilldelningen av befogenheter som ofta är exklusiva och en internationell rättsordning där rättssubjekten i första hand består av stater. För att uppnå sina mål på den internationella scenen bör unionen fullt ut dra fördel av medlemsstaternas ställning som fullvärdiga internationella aktörer, för att öka unionens effektivitet och säkerställa att unionen

[35] Se, bland annat, rådets beslut 2003/93/EG av den 19 december 2002 om bemyndigande för medlemsstaterna att i gemenskapens intresse underteckna 1996 års Haagkonvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn (EUT L 48, 2003, s. 1).

[36] Se, bland annat, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 662/2009 av den 13 juli 2009 om införande av ett förfarande för förhandling och ingående av avtal mellan medlemsstater och tredjeländer om särskilda frågor avseende tillämplig lag för avtalsförpliktelser och utomobligatoriska förpliktelser (EUT L 200, 2009, s. 25).

kan utöva sina rättigheter på internationell nivå på ett bra sätt. Rådet har gjort gällande att det borde kunna bemyndiga medlemsstaterna att handla i unionens intresse, genom att fullt ut iaktta dels unionens exklusiva befogenhet, dels systemet med fördelning av befogenheter mellan unionens institutioner, vilket ger varje enskild institution en egen roll i unionens institutionella struktur och i fullgörandet av de uppgifter som unionen har anförtrotts.

90. Vad gäller kommissionens argument om bristande motivering, anser rådet att det angripna beslutet innehåller en tillräcklig förklaring av de omständigheter som motiverade det omtvistade bemyndigandet, som gavs i ett sammanhang som var känt för kommission. Detta argument kan således inte godtas.

b) Bedömning

1) Artikel 2.1 FEUF

91. Som jag redan påpekat är följande bedömning endast relevant för det fall domstolen inte delar mina slutsatser avseende den första grunden och, i motsats till vad jag föreslår, anser att rådet enligt artikel 293 FEUF hade rätt att göra den ifrågasatta ändringen av förslaget till beslut utan att kommissionen föreslagit detta.

92. Den andra grunden är i själva verket nära knuten till den första grunden, eftersom båda grunderna avser samma problematik, nämligen möjligheten att tillåta medlemsstaterna att agera på ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet i samband med dess yttre förbindelser. Medan den första grunden avser förhållandet mellan reglerna i artikel 2.1 FEUF och kommissionens initiativrätt, avser den andra grunden emellertid tolkningen av artikel 2.1 FEUF.

93. Bedömningen av den andra grunden kräver således att det fastställs hur artikel 2.1 FEUF ska tolkas, i den mån det i denna bestämmelse föreskrivs en möjlighet för unionen att bemyndiga medlemsstaterna att lagstifta och anta rättsligt bindande akter på ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet. I förevarande mål har unionens exklusiva befogenhet inte bestritts och ingen av parterna hyser något tvivel beträffande huruvida det omtvistade bemyndigandet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.1 FEUF.

94. I artikel 2.1 FEUF fastställs som jag redan påpekat [37] en konstitutionell princip i unionsrätten som konkretiserar principen om tilldelade befogenheter. Dess betydelse understryks genom dess placering bland de första bestämmelserna i EUF-fördraget, vilka ägnas åt principer.

95. Vad gäller medlemsstaternas befogenhet utgör artikel 2.1 FEUF en kodifiering av domstolens praxis, bland annat domarna Donckerwolcke och Schou, [38] Bulk Oil (Zug) [39] och Werner. [40] Kommissionen ser den även som en kodifiering av domstolens praxis i fråga om unionens yttre åtgärder i situationer där unionen på grund av folkrättsliga bestämmelser är förhindrad att agera i eget namn eller när unionen, trots att den inte är förhindrad att agera, beslutar sig för att inte

[37] Se punkt 78 i förevarande förslag till avgörande.

[38] Dom av den 15 december 1976 (41/76, EU:C:1976:182).

[39] Dom av den 18 februari 1986 (174/84, EU:C:1986:60).

[40] Dom av den 17 oktober 1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

agera eftersom medlemsstaterna har för avsikt att agera. Jag noterar att medlemsstaternas agerande i egenskap av ”huvudman” för unionen [41] i doktrinen snarare verkar ses som ett undantag som inte är kodifierat i fördragen och som inte direkt avses i artikel 2.1 FEUF. [42]

96. Oavsett vilka avsikter fördragens upphovsmäns hade talar lydelsen av artikel 2.1 FEUF, i den del som avser medlemsstaternas befogenhet, för en vid tolkning av dess tillämpningsområde. Denna regel kan således inte endast anses tillämplig på de situationer som kommissionen har åberopat. Inte ens kommissionen själv tycks utesluta att medlemsstaternas rätt att agera även gäller i andra situationer.

97. Den centrala frågan i den andra grunden är således vilka villkor som eventuellt måste vara uppfyllda för att kunna tillämpa den befogenhet som föreskrivs i artikel 2.1 FEUF. Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring ankommer det nämligen inte på domstolen att bedöma vilka medel som är bäst lämpade för att garantera att unionen har en lämplig ställning i förhållande till andra parter i ett internationellt avtal, vilket domstolen för övrigt inte är i stånd att göra. Det ankommer däremot på domstolen att bedöma huruvida villkoren för att använda sig av bemyndigandet i artikel 2.1 FEUF är uppfyllda.

98. Jag konstaterar att parterna inte förefaller hysa något tvivel om att möjligheten att bemyndiga medlemsstaterna att agera på ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet inte kan vara obegränsad eller ovillkorlig. [43] Det följer av principen om tilldelade befogenheter att när medlemsstaterna överför sin befogenhet på ett visst område till unionen och tilldelar unionen denna befogenhet såsom exklusiv befogenhet, ska medlemsstaternas utövande av denna befogenhet anses strida mot denna princip. Detta tycks framgå av lydelsen i artikel 2.1 FEUF, där undantagskaraktären av medlemsstaternas befogenhet framhålls. Dels framställs denna befogenhet som ett undantag från den regel som fastställs i inledningen av artikel 2 FEUF, dels är tillämpningen av denna befogenhet inte föremål för medlemsstaternas beslut utan för unionens beslut. [44]

99. Om en talan endast i undantagsfall kan tas upp till prövning, måste det finnas sakliga skäl för att väcka talan. En sådan talan måste eftersträva ett berättigat mål, kunna uppnå detta mål och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. I annat fall skulle fördragens tilldelning av en exklusiv befogenhet till unionen enkelt kunna ifrågasättas.

100. Av domstolens praxis följer att det ankommer på den berörda parten att anföra omständigheter som visar att den externa befogenhet som parten avser att göra gällande har en exklusiv karaktär. [45] Analogt måste det enligt min mening medges att det ankommer på den part som åberopar undantaget i artikel 2.1 FEUF att anföra de omständigheter som motiverar en

[41] Se dom av den 5 maj 1981, kommissionen/Förenade kungariket (804/79, EU:C:1981:93, punkt 30). Se även Cremona, M., ”Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union”, i Arnull, A., Barnard, C., Dougan, M., och Spaventa, E. (red.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, London, 2011, s. 435–458.

[42] Se Obwexer, W, ”AEUV Art. 2”, i von der Groeben, H., a.a., och Pelka, S. C., ”AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten].”, i Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., Schoo, J. (red.), *EU-Kommentar*, fjärde upplagan, Nomos, Baden Baden, 2019, punkt 12.

[43] Generaladvokaten Pitruzella konstaterade i sitt förslag till avgörande i målet Hessischer Rundfunk (C-422/19 och C-423/19, EU:C:2020:756, punkt 43) att för att vara förenligt med ovannämnda befogenheters konstitutionella uppbyggnad får ett sådant bemyndigande enbart vara av begränsad karaktär och inte leda till en permanent ändring av den behörighetsfördelning mellan unionen och medlemsstaterna som följer av nämnda uppbyggnad.

[44] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 1976, Donckerwolcke och Schou (41/76, EU:C:1976:182, punkt 32), dom av den 17 oktober 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punk 12), och dom av den 17 oktober 1995, Leifer m.fl. (C-83/94, EU:C:1995:329, punkt 12).

[45] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 75), och dom av den 20 november 2018, kommissionen/rådet (AMP Antarctique) (C-626/15 och C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 115).

tillämpning av det bemyndigande som föreskrivs däri. I förevarande mål ankommer det således på rådet att visa att det finns sakliga skäl för att ge medlemsstaterna det omtvistade bemyndigandet, att de mål som eftersträvas med bemyndigandet kan uppnås samt att bemyndigandet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

101. Rådet har anfört två motiveringar i detta avseende, dels att det är nödvändigt att säkerställa att unionen har rösträtt i församlingen, dels att det är nödvändigt att säkerställa skyddet för de rättigheter som förvärvats till följd av registreringar som gjorts med stöd av Lissabonöverenskommelsen.

102. Jag anser att dessa skäl talar för unionens möjlighet att använda sig av det bemyndigande som föreskrivs i artikel 2.1 FEUF.

103. För det första går det nämligen inte att vederlägga rådets argument att det finns ett problem när det gäller mellanstatliga organisationers rösträtt i församlingen. En bokstavstolkning av artikel 22 i Genèveakten gör det möjligt att hävda att unionen vid omröstningar i församlingen saknar rösträtt om ingen av medlemsstaterna är part i denna akt. Församlingen är inte ett organ som saknar befogenheter. Enligt Genèveakten har församlingen konkreta befogenheter som kan påverka parternas och de ekonomiska aktörernas rättigheter och skyldigheter. Även om beslut efter omröstning endast föreskrivs i andra hand utesluts inte detta alternativ. Ett bemyndigande i den mening som avses i artikel 2.1 FEUF, som gör det möjligt att säkerställa att unionen har rösträtt i församlingen, kan därför inte anses omotiverat. [46]

104. Detsamma gäller rådets argument att det är nödvändigt att säkerställa kontinuiteten i skyddet för ursprungsbeteckningar som registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen. Även om artikel 31 i Genèveakten förefaller garantera fortsatt skydd, även för det fall de sju berörda medlemsstaterna inte ansluter sig, kan det inte uteslutas att nivån på skyddet blir lägre än om ursprungsbeteckningar som registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen inkluderas i det system som inrättats genom Genèveakten.

105. För det första förefaller artikel 31 i Genèveakten inte göra det möjligt att säkerställa skyddet för ursprungsbeteckningar i förbindelserna mellan de sju berörda medlemsstaterna (för det fall de inte ansluter sig till denna akt) och de stater som endast är parter i Genèveakten (det vill säga de tredjeländer som inte är parter i Lissabonöverenskommelsen). Om en av de sju berörda medlemsstaterna inte ansluter sig till Genèveakten kommer de ursprungsbeteckningar som registrerades i akten innan akten trädde i kraft inte, om inte en ny registrering görs, åtnjuta skydd i de stater som är parter i nämnda akt men som inte är parter i Lissabonöverenskommelsen. Unionen kan visserligen göra en ny registrering, men det finns inte någon bestämmelse i Genèveakten med stöd av vilken det med säkerhet går att anse att den på detta sätt omregistrerade ursprungsbeteckningen har företräde framför den registrering som den berörda medlemsstaten gjort enligt Lissabonöverenskommelsen.

106. För det andra fråntas de sju berörda medlemsstaterna möjligheten att inkludera de av sina ursprungsbeteckningar som redan registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen i det skyddssystem som inrättats genom Genèveakten. Även om det i en sådan situation inte föreligger

[46] Kommissionen har anfört att ett sådant bemyndigande inte gavs efter ingåendet av Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp, som antogs av WIPO den 27 juni 2013 och som innehåller samma bestämmelser om mellanstatliga organisationers rösträtt (se artikel 13.3 i detta fördrag). Jag anser att detta argument är verkningslöst. Avsaknaden av åtgärder för att åtgärda vissa problem i samband med genomförandet av ett avtal innebär nämligen inte att det inte behöver vidtas några åtgärder med avseende på samma problem inom ramen för ett annat avtal.

någon risk för ”förlust” av förvärvade rättigheter riskerar de berörda aktörerna att gå miste om vissa fördelar med att delta i ett system som enligt dess upphovsmän har utformats för att göra det mer attraktivt än det gamla systemet och som förefaller vara avsett att ersätta detta.

107. Att tolka bestämmelserna i Genèveakten så, att unionens anslutning får till följd att unionen ersätter de medlemsstater som är parter i Lissabonöverenskommelsen skulle förvisso göra det möjligt att undvika de aktuella problemen. En sådan verkan föreskrivs emellertid inte uttryckligen i Genèveakten. Unionen kan i egenskap av avtalsslutande part inte kräva att övriga avtalsslutande parter eller WIPO:s sekretariat tolkar bestämmelserna på detta sätt. Denna osäkerhet beträffande rättsverkningarna kräver en försiktig strategi. Det är nödvändigt att vidta åtgärder för att säkerställa att den rättsliga ställningen för de aktörer som redan har registrerat sig enligt Lissabonöverenskommelsen inte äventyras.

108. Jag anser att det omtvistade bemyndigandet utgör en åtgärd som gör det möjligt att undanröja de risker som är förenade med unionens rösträtt i församlingen och kontinuiteten i skyddet av ursprungsbeteckningar som registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen. Även om detta bemyndigande inte i sig undanröjer riskerna skapar det nämligen en möjlighet för medlemsstaterna att göra detta efter deras anslutning till Genèveakten.

109. För att undanröja dessa risker är det dock inte nödvändigt att de sju berörda medlemsstaterna åläggs att ansluta sig till Genèveakten. Det räcker att de ges en sådan möjlighet. Med hänsyn till vissa skyldigheter som följer av anslutningen bör det överlåtas åt de berörda medlemsstaterna att avgöra om deras anslutning till Genèveakten är nödvändig, sett till antalet registreringar som gjorts enligt Lissabonöverenskommelsen och intressena hos innehavarna av de rättigheter som följer därav.

110. Det är visserligen riktigt att om ingen av de berörda medlemsstaterna hade använt sig av den möjlighet som det omtvistade bemyndigandet ger, hade problemet med unionens rösträtt i församlingen inte lösts. Rådet hade emellertid anledning att tro att vissa medlemsstater skulle utnyttja denna möjlighet och två medlemsstater anslöt sig faktiskt till Genèveakten.

111. I den mån det omtvistade bemyndigandet således utgör en åtgärd som gör det möjligt att undanröja de risker som är kopplade till unionens rösträtt i församlingen och kontinuiteten i skyddet för ursprungsbeteckningar som registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen, bör det kontrollera om bemyndigandet är nödvändigt för att uppnå ovannämnda mål.

112. Jag ser inte några andra sätt att uppnå det aktuella målet. Det går visserligen att försöka övertyga andra avtalsslutande parter och WIPO:s sekretariat om att tolka Genèveakten så, att de mellanstatliga organisationerna har minst en röst i församlingen och unionen ersätter de sju berörda medlemsstaterna vad gäller skyddet för ursprungsbeteckningar som registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen. Det är emellertid omöjligt att förutspå om ett sådant tillvägagångssätt kommer att vara framgångsrikt eller inte och en eventuell framgång skulle vara beroende av de övriga avtalsslutande parterna och WIPO:s sekretariat och är således osäker. Medlemsstaternas anslutning till Genèveakten gör det däremot möjligt att undanröja de berörda riskerna fullt ut.

113. Den enda fråga som uppkommer är huruvida samtliga medlemsstater, och inte bara de sju berörda medlemsstaterna, borde ha rätt att ansluta sig till Genèveakten. Ett sådant bemyndigande skulle kunna motiveras av behovet av att säkerställa ett så stort antal röster som möjligt i församlingen.

114. Det framgår inte av skälen i det angripna beslutet att behovet av att säkerställa ett så stort antal röster för unionen som möjligt i församlingen var skälet till att det omtvistade bemyndigandet gavs.[47] I skälen nämns endast behovet av att reglera frågan om unionens rösträtt och det överlåts åt medlemsstaterna att besluta om de vill använda det omtvistade bemyndigandet. En enda medlemsstats anslutning räcker för att undanröja risken för att unionen saknar rösträtt i församlingen.

115. Parterna har i detta sammanhang åberopat principen om medlemsstaternas likställdhet. Av denna princip följer att det är förbjudet att endast bemyndiga vissa medlemsstater att ansluta sig till Genèveakten. I detta avseende delar jag generaladvokaten Kokotts uppfattning, som i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Sverige (Avloppsreningsverk)[48] konstaterade att EU-domstolen visserligen ännu inte har preciserat hur medlemsstaternas likställdhet ska tolkas, men att man kan utgå från att rättspraxis beträffande principen om likabehandling också gäller till förmån för medlemsstaterna. Enligt denna får lika situationer inte behandlas olika och olika situationer inte behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.[49]

116. De sju berörda medlemsstaterna befinner sig i en annan situation än övriga medlemsstater. Att de sistnämnda medlemsstaterna inte är anslutna till Genèveakten medför inte någon risk med avseende på skyddet för ursprungsbeteckningar som redan registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen. Denna risk gör att de sju berörda medlemsstaterna måste ges möjlighet att ansluta sig till Genèveakten. Det finns inte någon sådan motivering avseende medlemsstaternas intressen när det gäller rösträtten, eftersom det i det angripna beslutet uttryckligen föreskrivs att det inte är medlemsstaterna utan unionen som ska rösta i församlingen. Den skillnad i behandling som görs mellan de sju berörda medlemsstaterna och övriga medlemsstater, och som beror på att det omtvistade beslutets tillämpningsområde är begränsat till endast de sju berörda medlemsstaterna, medför således inte ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen.

117. Som jag redan har nämnt i punkt 43 i förevarande förslag till avgörande kan medlemsstaterna dessutom genom ett separat beslut vid en senare tidpunkt bemyndigas att ansluta sig till Genèveakten. Om situationen förändras är det således alltid möjligt att anta ett beslut om bemyndigande för medlemsstater att ansluta sig, bland annat för att vid behov stärka unionens ställning i församlingen.

118. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att ett bemyndigande för samtliga medlemsstater att ansluta sig till Genèveakten för närvarande går utöver vad som är nödvändigt för att undanröja de risker som beror på att vissa medlemsstater inte har anslutit sig till Genèveakten.

119. Kommissionen har gjort gällande att det omtvistade bemyndigandet är ovillkorligt och permanent. I vissa av bestämmelserna i artikel 4 i det angripna beslutet föreskrivs emellertid betydande begränsningar för de medlemsstater som har anslutit sig till Genèveakten. För det

[47] Av samma skäl saknar det betydelse att vissa av de intervenerande medlemsstaterna anser att det är nödvändigt att ge medlemsstaterna möjlighet att säkerställa skyddet för geografiska beteckningar som inte är harmoniserade inom unionen. Det framgår nämligen inte av motiveringen till det angripna beslutet att denna omständighet utgjorde ett av skälen till att det omtvistade bemyndigandet gavs. Det åberopade argumentet ifrågasätter dessutom domstolens konstaterande i domen av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (Reviderad Lissabonöverenskommelse), enligt vilket unionen har exklusiv befogenhet på det område som omfattas av Genèveakten (se punkt 14 i förevarande förslag till avgörande).

[48] C-22/20, EU:C:2021:250.

[49] Förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/Sverige (Avloppsreningsverk) (C-22/20, EU:C:2021:250, punkt 35).

första företräds unionen och medlemsstaterna av kommissionen i den särskilda unionen. För det andra ankommer det på unionen att säkerställa utövandet av rättigheterna och fullgörandet av skyldigheterna för unionen och de medlemsstater som har anslutit sig till Genèveakten. För det tredje är det kommissionen som ska lämna alla nödvändiga anmälningar enligt Genèveakten på unionens och de berörda medlemsstaternas vägnar. För det fjärde är det slutligen unionen som ska rösta i församlingen medan medlemsstaterna inte ska utöva sin rösträtt. Jag anser att dessa bestämmelser gör det möjligt att minimera risken för eventuella skillnader mellan unionen och medlemsstaterna inom församlingen och i samband med genomförandet av Genèveakten. I förevarande mål är det bemyndigande som medlemsstaterna getts således av begränsad karaktär och medför inte någon permanent ändring av behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

120. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det angripna beslutet strider mot artikel 2.1 FEUF i den mån det i de omtvistade bestämmelserna föreskrivs att inte enbart de sju berörda medlemsstaterna utan samtliga medlemsstater bemyndigas att ansluta sig till Genèveakten.

2) Motiveringen

121. Kommissionen har hävdat att två av meningarna i skäl 8 i det angripna beslutet motsäger varandra. Detta gäller dock endast vid en subjektiv tolkning av detta skäl, utifrån kommissionens syn på problemet med rösträtterna. Till skillnad från kommissionen anser jag att den första meningen i detta skäl inte ska tolkas så, att församlingen ”ges möjlighet” att ta upp frågan om unionens rösträtt, utan som en redogörelse för ett problem vars lösning föreslås i den andra meningen i samma skäl.

122. Av domstolens praxis framgår att en rättsakts motivering ska vara anpassad till den aktuella rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket rättsakten antagits. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området samt i synnerhet det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till kan ha. [50]

123. Det är även utrett att den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF utgör en väsentlig formföreskrift som ska särskiljas från frågan huruvida motiveringen är välgrundad, vilken ska hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende. [51]

124. Skäl 8 i det angripna beslutet gör det således möjligt att fastställa sambandet mellan det omtvistade bemyndigandet och problemet med unionens rösträtt i församlingen. Vidare avser de argument som kommissionen har anfört i själva verket inte motiveringen av det angripna beslutet utan huruvida den valda lösningen för att lösa problemet med rösträtten var välgrundad, vilket jag redan tog upp i min bedömning av artikel 2.1 FEUF.

125. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att argumentet om bristande motivering inte kan godtas.

[50] Dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Landesbank Baden-Württemberg och CRU (C-584/20 P och C-621/20 P, EU:C:2021:601, punkt 104 och där angiven rättspraxis).

[51] Dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

3) Slutsats i denna del

126. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att talan ska bifallas såvitt avser den andra grunden och att de omtvistade bestämmelserna i det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

VI. Det angripna beslutets verkningar ska bestå

127. För det fall domstolen beslutar att ogiltigförklara det angripna beslutet, ska domstolen avgöra om verkningarna av det angripna beslutet ska bestå till dess att rådet antar sitt nya beslut.

128. Republiken Frankrike och Ungern har redan undertecknat och ratificerat Genèveakten, med stöd av artikel 3 i det angripna beslutet. Det kan inte uteslutas att kommissionen, till följd av domstolens dom, lägger fram ett förslag till beslut för rådet om att bemyndiga medlemsstater att ansluta sig till Genèveakten i enlighet med de anvisningar som framgår av domstolens dom.[52] Under tiden anser jag att verkningarna av artiklarna 3 och 4 i det angripna beslutet bör bestå, eftersom de utgör den rättsliga grunden för åtgärder som mot bakgrund av det framtida beslutet förefaller kunna anses vara lagliga.

129. Av dessa skäl, och med hänsyn till de sju berörda medlemsstaternas olika situation, föreslår jag att domstolen ska förordna att verkningarna av artiklarna 3 och 4 i det angripna beslutet ska bestå vad gäller de sju berörda medlemsstaternas eventuella anslutning till Genèveakten före dagen för domstolens dom, fram till dess att ett beslut av rådet träder i kraft, vilket ska ske inom en rimlig period, dock senast inom sex månader från det att dom meddelas.

VII. Rättegångskostnader

130. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom jag föreslår att talan ska bifallas och kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna anser jag att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

131. I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Kroatien, Republiken Italien, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Republiken Portugal bära sina rättegångskostnader i egenskap av intervenienter i målet.

VIII. Förslag till avgörande

132. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska

– ogiltigförklara artikel 3 i rådets beslut (EU) 2019/1754 av den 7 oktober 2019 om Europeiska unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar,

– ogiltigförklara artikel 4 i beslut 2019/1754 i den mån det däri hänvisas till medlemsstaterna,

[52] Ett sådant förslag är nödvändigt för det fall domstolen skulle bifalla talan såvitt avser den första grunden.

– låta verkningarna av de ogiltigförklarade delarna av beslut 2019/1754 bestå i den mån dessa rör Republiken Frankrikes respektive Ungerns ratificering av Genèveakten i enlighet med detta beslut, samt eventuella ratificeringar av eller anslutningar till denna akt som gjorts före dagen för domstolens dom av Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Republiken Italien, Republiken Portugal och Republiken Slovakien, fram till dess att ett beslut av Europeiska unionens råd träder i kraft, vilket ska ske inom en rimlig period, dock senast inom sex månader från det att dom meddelas,

– förplikta rådet att bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader, och

– förplikta Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Kroatien, Republiken Italien, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Republiken Portugal att bära sina rättegångskostnader.