Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 14 mars 2024*

”Fördragsbrott – Tredskodom – Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen – Artikel 127.1 – Övergångsperiod – Domstolens behörighet – Dom från Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) – Verkställighet av en skiljedom i vilken skadestånd utdöms – Beslut från Europeiska kommissionen enligt vilket utbetalningen av detta skadestånd utgör statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden – Artikel 4.3 FEU – Lojalt samarbete – Skyldighet att vilandeförklara målet – Artikel 351 första stycket FEUF – Internationell konvention som ingåtts mellan medlemsstater och tredjeländer före deras anslutning till unionen Konventionen om biläggande av investeringstvister mellan stat och medborgare i annan stat (ICSID) – Tillämpning av unionsrätten – Artikel 267 FEUF – Nationell domstol i sista instans – Skyldighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen – Artikel 108.3 FEUF – Inhibition av genomförandet av stödet”

I mål C-516/22,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 29 juli 2022,

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Armati, P.-J. Loewenthal och T. Maxian Rusche, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av M.S. Fuller, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan (referent) samt domarna Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis och D. Gratsias,

generaladvokat: N. Emiliou,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 9 november 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland genom den dom som Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade den 19 februari 2020 i målet Micula v Romania (nedan kallad den aktuella domen) har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.3 FEU, artikel 108.3 FEUF, artikel 267 första och tredje styckena FEUF samt artikel 351 första stycket FEUF, jämförda med artikel 127.1 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, som antogs den 17 oktober 2019 (nedan kallat utträdesavtalet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2 Utträdesavtalet godkändes på Europeiska unionens och Europeiska atomenergigemenskapens vägnar genom rådets beslut (EU) 2020/135 av den 30 januari 2020 (EUT L 29, 2020, s. 1). Enligt artikel 185 i utträdesavtalet trädde det i kraft den 1 februari 2020.

3 Artikel 2 e i utträdesavtalet har följande lydelse:

”I detta avtal avses med

…

e) *övergångsperiod*: den period som anges i artikel 126.”

4 I artikel 86.2, under rubriken ”Pågående mål vid Europeiska unionens domstol”, föreskrivs följande:

”Europeiska unionens domstol ska fortsätta att vara behörig att meddela förhandsavgöranden på begäran av domstolar i Förenade kungariket som framställts före övergångsperiodens utgång.”

5 I artikel 87 i utträdesavtalet, med rubriken ”Nya mål vid domstolen”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Om Europeiska kommissionen anser att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen eller enligt fjärde delen i detta avtal före övergångsperiodens utgång, får Europeiska kommissionen inom fyra från efter övergångsperiodens utgång föra ärendet vidare till Europeiska unionens domstol i enlighet med kraven i artikel 258 … [FEUF] eller i artikel 108.2 andra stycket … [FEUF], allt efter omständigheterna. Europeiska unionens domstol ska ha behörighet i sådana mål.”

6 I artikel 126 i utträdesavtalet, med rubriken ”Övergångsperiod”, föreskrivs följande:

”En övergångsperiod eller genomförandeperiod ska börja löpa den dag då detta avtal träder i kraft och upphöra den 31 december 2020.”

7 Artikel 127 i utträdesavtalet, med rubriken ”Övergångens omfattning”, har följande lydelse:

”1. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska unionsrätten vara tillämplig på och i Förenade kungariket under övergångsperioden.

…

3. Under övergångsperioden ska den unionsrätt som är tillämplig enligt punkt 1 ha samma rättsverkningar med avseende på och i Förenade kungariket som inom unionen och dess medlemsstater, och den ska tolkas och tillämpas enligt samma metoder och allmänna principer som de som är tillämpliga inom unionen.

…

6. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska under övergångsperioden alla hänvisningar till medlemsstaterna i den unionsrätt som är tillämplig enligt punkt 1, inbegripet såsom denna är genomförd och tillämpas av medlemsstaterna, förstås så, att de inbegriper Förenade kungariket.”

Internationell rätt

ICSID-konventionen

8 Konventionen om biläggande av investeringstvister mellan stat och medborgare i annan stat, som ingicks i Washington den 18 mars 1965 (nedan kallad ICSID-konventionen), trädde i kraft med avseende på Förenade kungariket den 18 januari 1967 och med avseende på Rumänien den 12 oktober 1975. I artikel 53.1 i ICSID-konventionen föreskrivs följande:

”Skiljedomen är bindande för parterna och får icke bli föremål för överklagande eller annat rättsmedel, vid sidan av dem som bestämts i denna konvention. Part skall åtlyda och uppfylla föreskrifterna i skiljedomen … enligt bestämmelser i denna konvention.”

9 I artikel 54.1 i denna konvention föreskrivs följande:

”Avtalsslutande stat skall erkänna skiljedom, som meddelats i enlighet med denna konvention, som bindande och inom sitt område verkställa penningförpliktelser, som ålagts i skiljedomen, som om den vore en laga kraft ägande dom, meddelad av en domstol i den staten. …”

10 I artikel 64 i konventionen anges följande:

”Uppkommer tvist mellan avtalsslutande stater om tolkningen eller tillämpningen av denna konvention och bilägges icke tvisten genom förhandling, skall den hänskjutas till Internationella domstolen genom framställning från part i tvisten, om ej berörda stater överenskomma om annat sätt att bilägga tvisten.”

11 Artikel 69 i konventionen har följande lydelse:

”Avtalsslutande part skall vidtaga sådana lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder, som kunna vara nödvändiga för att konventionens bestämmelser skola gälla inom dess område.”

Investeringsskyddsavtalet

12 Det bilaterala avtalet mellan Konungariket Sverige och Rumänien om främjande och ömsesidigt skydd av investeringar (nedan kallat investeringsskyddsavtalet), som ingicks den 29 maj 2002, trädde i kraft den 1 april 2003. I artikel 2.3 i investeringsskyddsavtalet anges följande:

”Vardera avtalsparten skall säkerställa att investeringar som gjorts av investerare från den andra avtalsparten alltid får en skälig och rättvis behandling och skall inte hindra förvaltning, underhåll, utnyttjande, åtnjutande eller avyttring därav och inte heller förvärv av varor och tjänster eller försäljning av produktionen genom oskäliga eller diskriminerande åtgärder ….”

13 I artikel 7 i investeringsskyddsavtalet föreskrivs att tvister mellan investerare och signatärstater bland annat ska lösas av en skiljedomstol som tillämpar ICSID-konventionen.

Bakgrund till tvisten

Skiljeförfarandet

14 Inför sin anslutning till Europeiska unionen upphävde Rumänien den 22 februari 2005 en regional ordning för investeringsstöd i form av skatteincitament (nedan kallad den aktuella stödordningen).

15 Den 28 juli 2005 begärde Ioan och Viorel Micula, medborgare i Sverige, samt European Food SA, Starmill SRL och Multipack SRL (nedan tillsammans kallade investerarna), som är bolag som de kontrollerar, i enlighet med artikel 7 i investeringsskyddsavtalet att en skiljedomstol skulle inrättas i enlighet med ICSID-konventionen. De hade omfattats av den aktuella stödordningen före dess upphävande och sökte ersättning för den skada som de påstår sig ha lidit till följd av upphävandet.

16 Rumänien anslöt sig till EU den 1 januari 2007. I en skiljedom av den 11 december 2013 (nedan kallad skiljedomen) som således var meddelad efter landets anslutning till EU fann skiljedomstolen att Rumänien hade kränkt investerarnas berättigade förväntningar genom att upphäva den aktuella stödordningen. Investerarna utgick nämligen från att skatteincitamenten skulle finnas kvar till och med den 31 mars 2009 och genom att inte underrätta dem i rätt tid hade Rumänien inte agerat på ett öppet och transparent sätt. Vidare hade Rumänien inte behandlat deras investeringar på ett skäligt och rättvist sätt, i den mening som avses i artikel 2.3 i investeringsskyddsavtalet. Skiljedomstolen förpliktade därför Rumänien att utge skadestånd till investerarna med 791 882 452 rumänska lei (RON) (cirka 178 miljoner euro). Beloppet fastställdes med beaktande huvudsakligen av den skada som investerarna påstod sig ha lidit under perioden 22 februari 2005–31 mars 2009.

17 Investerarna har sedan år 2014 sökt att få skiljedomen erkänd och verkställd i Belgien, Frankrike, Luxemburg, Sverige, Förenade kungariket och Amerikas förenta stater. Kommissionen har intervenerat i samtliga dessa förfaranden för att motsätta sig detta.

Förfarandet vid kommissionen

18 Den 26 maj 2014 antog kommissionen beslut C(2014) 3192 final (Statligt stöd SA.38–517 (2014/NN) – Rumänien – Skiljedomen Micula/Rumänien av den 11 december 2013 – Föreläggande om inhibition av stödet) (nedan kallat inhibitionsföreläggandet). I det beslutet förelades Rumänien att omedelbart inhibera varje åtgärd som skulle kunna leda till att skiljedomen verkställdes. Skälet till föreläggandet var att ett sådant handlande förefaller utgöra olagligt statligt stöd som skulle beviljas i strid med artikel 108.3 FEUF. Inhibitionen gällde till dess att kommissionen meddelat ett lagakraftvunnet beslut angående frågan om åtgärdens förenlighet med den inre marknaden.

19 Den 1 oktober 2014 antog kommissionen beslut 2014/C 393/03 (Statligt stöd – Rumänien – Statligt stöd SA. 38517(2014/C) (f.d. 2014/NN) – Verkställighet av skiljedom Micula mot Rumänien av den 11 december 2013 – Uppmaning enligt artikel 108.2 FEUF att inkomma med synpunkter (EUT C 393, 2014, s. 27)) (nedan kallat beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet). I det beslutet underrättade kommissionen Rumänien om att den hade inlett det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF beträffande Rumäniens delvisa verkställande av skiljedomen år 2014 samt senare verkställighetsåtgärder avseende samma skiljedom.

20 Den 30 mars 2015 antog kommissionen beslut (EU) 2015/1470 av den 30 mars 2015 om det statliga stöd SA.38517 (2014/C) (f.d. 2014/NN) som Rumänien har genomfört–Skiljedomen Micula mot Rumänien av den11 december 2013 (EUT L 232, 2015, s.43) (nedan kallat det avslutande beslutet).

21 Skälen 126–129 finns under rubriken ”Tillämpningen av reglerna för statligt stöd påverkar inte de rättigheter och skyldigheter som avses i artikel 351 i fördraget”. Dessa skäl motsvarar i huvudsak punkterna 51–54 i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet och de har följande lydelse:

> ”(126) Artikel 351 i fördraget fastställer att ’[d]e rättigheter och förpliktelser som följer av avtal … för stater som senare ansluter sig, före tidpunkten för deras anslutning mellan å ena sidan en eller flera medlemsstater och å andra sidan ett eller flera tredje länder ska inte påverkas av bestämmelserna i fördragen’. I detta fall härrör de rättigheter och förpliktelser som de sökande åberopar från det bilaterala investeringsavtalet.
>
> (127) Det framgår av lydelsen i artikel 351 [FEUF] att det inte är tillämpligt i detta fall eftersom det bilaterala investeringsavtalet är ett avtal som ingåtts mellan två av unionens medlemsstater, nämligen Sverige och Rumänien, och inte ett avtal ’mellan å ena sidan en eller flera medlemsstater och å andra sidan ett eller flera tredje länder’. Tillämpningen av regler om statligt stöd påverkar följaktligen i detta fall inte de rättigheter och skyldigheter som skyddas av artikel 351 [FEUF].
>
> (128) Mot denna bakgrund påminner kommissionen om att olika regler gäller enligt EU-lagstiftningen för bilaterala investeringsavtal mellan medlemsstater å ena sidan och bilaterala investeringsavtal som ingåtts mellan en medlemsstat i EU och ett tredjeland å andra sidan. När det gäller bilaterala investeringsavtal mellan medlemsstater hävdar kommissionen att sådana avtal strider mot EU-rätt, är oförenliga med bestämmelserna i unionsfördragen och därför bör betraktas som ogiltiga. …

(129) Rumänien är också part i [ICSID-konventionen] som landet anslöt sig till innan det blev medlem av EU. Eftersom inget avtalsslutande tredjeland i [ICSID-konventionen] är part i det bilaterala investeringsavtalet som avses i detta förfarande är artikel 351 [FEUF] inte relevant i detta fall.”

22 I artikel 1 i det avslutande beslutets artikeldel föreskrivs att utbetalning av skadestånd till den ekonomiska enhet som utgörs av investerarna, European Drinks, Rieni Drinks, Scandic Distilleries, Transilvania General Import-Export S.R.L. och West Leasing International utgör ”statligt stöd” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, som är oförenligt med den inre marknaden.

23 Enligt artikel 2 i beslutet får Rumänien inte betala ut sådant oförenligt statligt stöd som avses i artikel 1 i beslutet och ska återkräva sådant oförenligt stöd som redan har betalats ut till någon av de enheter som denna ekonomiska enhet utgörs av, liksom allt stöd som inte anmälts till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF eller som betalats ut efter tidpunkten för beslutet.

Processen vid unionsdomstolarna

24 Genom dom av den 18 juni 2019, European Food m.fl./kommissionen (T-624/15, T-694/15 och T-704/15, EU:T:2019:423), ogiltigförklarade tribunalen det avslutande beslutet i dess helhet, med motiveringen att kommissionen saknade tidsmässig behörighet *(ratione temporis*) att anta beslutet med stöd av artikel 108 FEUF (nedan kallad tribunalens dom).

25 Tribunalen konstaterade i punkterna 91 och 92 i den domen att kommissionen, avseende de belopp som skulle återkrävas, inte hade gjort någon åtskillnad mellan belopp som hänförde sig till tiden före Rumäniens anslutning till EU och belopp som hänförde sig till tiden efter landets anslutning. Tribunalen fann därför att kommissionen hade överskridit sina befogenheter på området för kontroll av statligt stöd genom att retroaktivt tillämpa sina befogenheter enligt artikel 108 FEUF på omständigheter som hade inträffat före Rumäniens anslutning till unionen och att kommissionen följaktligen inte kunde kvalificera utbetalningen av det skadestånd som utdömts genom skiljedomen som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

26 Tribunalen slog dessutom fast, i punkterna 98–111 i den överklagade domen, att eftersom unionsrätten inte var tillämplig i tiden (*ratione temporis*) och eftersom kommissionen saknade befogenhet enligt artikel 108 FEUF, var det avslutande beslutet – då det inte, med avseende på de belopp som ska återkrävas, inte görs någon åtskillnad mellan belopp som hänför sig till tiden före eller efter EU-anslutningen – rättsstridigt i den del utdömandet av nämnda skadestånd kvalificeras som ”fördel” och ”statligt stöd”, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, åtminstone för perioden innan unionsrätten trädde i kraft i Rumänien.

27 Den 27 augusti 2019 överklagade kommissionen tribunalens dom till domstolen och yrkade att den skulle upphävas.

Processen vid domstolarna i Förenade kungariket

28 Den 17 oktober 2014 registrerades skiljedomen vid High Court of England and Wales (Överdomstolen för England och Wales, Förenade kungariket) i enlighet med bestämmelserna i Arbitration (International Investment Disputes) Act 1966 (1966 års lag om skiljeförfaranden i internationella investeringstvister). Genom den lagen införlivas ICSID-konventionen i Förenade kungariket.

29 Den 20 januari 2017 avslog den domstolen Rumäniens ansökan om att få registreringen ogiltigförklarad. High Court förordnade däremot att verkställigheten av skiljedomen skulle skjutas upp till dess processen vid unionsdomstolarna var avslutad.

30 Den 27 juli 2018 slog Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Förenade kungariket) fast att principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU innebar att domstolarna i Förenade kungariket inte kunde förordna om omedelbar verkställighet av skiljedomen så länge det förelåg ett beslut från kommissionen som förbjuder Rumänien att betala ut det skadestånd som utdömts enligt skiljedomen. Mot denna bakgrund avslog Court of Appeal investerarnas överklagande av förordnandet om uppskov med verkställigheten av skiljedomen.

31 Den 19 februari 2020 förordnade Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) genom den aktuella domen att skiljedomen skulle verkställas. Kommissionen deltog i denna process i egenskap av intervenient.

Den aktuella domen

32 Genom den aktuella domen underkände Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol), i punkterna 41–57, den grund genom vilken investerarna hade gjort gällande att tribunalens dom fick till följd att domstolarna i Förenade kungariket inte längre var skyldiga att, i kraft av skyldigheten till lojalt samarbete, uppskjuta verkställigheten av skiljedomen. I punkt 56 i den aktuella domen förklarade Supreme Court att den hyste farhågor för att det kunde finnas en risk för motstridiga avgöranden i mål mellan samma parter rörande samma sak. Den fann att det inte var möjligt att slå fast att det förelåg en försumbar risk för konflikt mellan dessa avgöranden och att om det uppstod en konflikt mellan olika avgöranden skulle detta innebära ett väsentligt hinder för unionsrättens tillämpning. Enligt Supreme Court räcker det i princip med ett överklagande till EU-domstolen för att skyldigheten till lojalt samarbete ska bli tillämplig.

33 I punkterna 58–118 i den aktuella domen biföll Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) däremot den grund genom vilken investerarna hade gjort gällande att artikel 351 första stycket FEUF var tillämplig på Förenade kungarikets förpliktelser enligt ICSID-konventionen, vilket innebar att dessa förpliktelser inte omfattades av unionsrättens tvingande verkningar. För att avgöra om denna bestämmelse är tillämplig i det enskilda fallet måste det enligt Supreme Court göras en tolkning av den tidigare internationella konvention som är aktuell. Denna tolkning syftar till att utreda om konventionen ålägger den berörda medlemsstaten förpliktelser, som fördragsslutande tredjeländer kan kräva fullgörande av.

34 I förevarande fall står det enligt Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) klart att Förenade kungariket är skyldigt att verkställa skiljedomen enligt artiklarna 54 och 69 i ICSID-konventionen, inte bara i förhållande till Konungariket Sverige utan även i förhållande till alla andra stater som är parter i denna konvention. Skälen till detta anges i punkterna 104–107 i den aktuella domen:

– För det första grundar sig systemet i ICSID-konventionen på ömsesidigt förtroende och är beroende av att samtliga konventionsstater är delaktiga och att de iakttar bestämmelserna i denna konvention.

– För det andra framgår det av artiklarna 53, 54 och 69 i ICSID-konventionen att de skyldigheter som föreskrivs i den konventionen inte är förenade med något förbehåll och att den tvistlösningsmekanism som föreskrivs i artikel 64 i konventionen står öppen för varje fördragsslutande stat.

– För det tredje framgår det av syftet med ICSID-konventionen att det finns en uppsättning av ömsesidiga verkställighetsförpliktelser från vilken en konventionsstat inte uttryckligen får avvika från. En konventionsstats avvikelse från denna uppsättning av förpliktelser får till följd att verkställighetsansvaret överförs till en annan konventionsstat.

– För det fjärde framgår det av förarbetena att om en konventionsstat skulle åsidosätta sina skyldigheter enligt ICSID-konventionen, får övriga konvensstater vidta lämpliga åtgärder.

35 Enligt Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) är domstolarna i Förenade kungariket inte skyldiga att avstå från att ta ställning till ICSID-konventionens verkningar genom att vilandeförklara det nationella förfarandet i avvaktan på utgången av en pågående process vid unionsdomstolarna eller genom att hänskjuta en tolknings- eller giltighetsfråga till EU-domstolen, eftersom skyldigheten till lojalt samarbete inte är tillämplig i förevarande fall. I punkterna 112–114 i den aktuella domen anger Supreme Court sina skäl till detta resonemang:

– För det första följer det av unionsrätten att frågor enligt artikel 351 första stycket FEUF rörande förekomsten och omfattningen av förpliktelser enligt tidigare konventioner inte är förbehållna unionsdomstolarna. Dessa frågor regleras inte av unionsrätten och EU-domstolen är inte bättre lämpad att besvara dem än en nationell domstol.

– För det andra är den fråga som investerarna har tagit upp vid Supreme Court med stöd av artikel 351 FEUF inte helt identisk med den fråga som är aktuell i unionsdomstolarna. I unionsdomstolarna har investerarna nämligen bland annat hävdat att artikel 351 FEUF innebär att de internationella förpliktelser som Rumänien hade före anslutningen äger företräde, däribland landets förpliktelser enligt investeringsskyddsavtalet och artikel 53 i ICSID-konventionen. I processen i Förenade kungariket är rättsfrågan däremot Förenade kungarikets skyldigheter att genomföra ICSID-konventionen samt att erkänna och verkställa skiljedomen i enlighet med artiklarna 54 och 69 i ICSID-konventionen. Den frågan är specifik för tvisten i Förenade kungariket och den har därför inte väckts vid unionsdomstolarna.

– För det tredje är sannolikheten mycket liten att en unionsdomstol prövar frågan om tillämpligheten av artikel 351 FEUF på Rumäniens före EU-anslutningen gällande förpliktelser enligt ICSID-konvention med avseende på skiljedomen. Tribunalen prövade inte grunden avseende åsidosättande av artikel 351 första stycket FEUF och det pågående överklagandet vid

EU-domstolen är följaktligen begränsat till andra frågor. Om överklagandet ogillades skulle frågan om tillämpningen av artikel 351 första stycket FEUF således aldrig komma att prövas av unionsdomstolen. Om överklagandet däremot bifölls, skulle målet återförvisas till tribunalen, vilket innebär att denna fråga, vad gäller Rumäniens förpliktelser, skulle kunna prövas av unionsdomstolen.

Det administrativa förfarandet

36 Den 3 december 2020 sände kommissionen en formell underrättelse till Förenade kungariket angående den aktuella domen, i vilken den gjorde gällande att Förenade kungariket hade åsidosatt artikel 4.3 FEU, artikel 108.3, artikel 267 första och tredje styckena FEUF respektive artikel 351 första stycket FEUF, jämförda med artikel 127.1 i utträdesavtalet.

37 Förenade kungariket besvarade den formella underrättelsen genom skrivelse av den 1 april 2021 och bestred samtliga överträdelser som kommissionen hade lagt det till last.

38 Den 15 juli 2021 översände kommissionen ett motiverat yttrande, eftersom den ansåg att de argument som Förenade kungariket hade framfört i sitt svar inte räckte till för att ändra dess bedömning. I det motiverade yttrandet lade kommissionen fram slutsatsen att Förenade kungariket, på grund av domen i fråga, hade åsidosatt de bestämmelser som angavs i den formella underrättelsen.

39 Genom skrivelse av den 23 augusti 2021 hemställde Förenade kungariket att kommissionen skulle förlänga fristen för att besvara det motiverade yttrandet, vilket beviljades. Förenade kungariket besvarade emellertid inte det motiverade yttrandet.

Händelseutvecklingen efter det motiverade yttrandet

40 I dom av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50), upphävde domstolen tribunalens dom. Som skäl för upphävandet angav domstolen i punkterna 115–136 i den domen att tribunalen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, när den slog fast att kommissionen saknade tidsmässig befogenhet att anta det avslutande beslutet med stöd av artikel 108 FEUF, eftersom det berättigande till statligt stöd som beslutet avsåg hade beviljats genom skiljedomen efter Rumäniens anslutning till EU. Domstolen tillade, i punkterna 137–145 i samma dom, att tribunalen för övrigt även hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att domen av den 6 mars 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), saknar relevans i förevarande fall, eftersom det system med rättsmedel som föreskrivs i EU- och EUF-fördragen hade ersatt det aktuella skiljeförfarandet från och med EU-anslutningen. Domstolen återförvisade målet till tribunalen för prövning av de grunder och argument som den inte hade prövat. Detta mål, som registrerats under målnummer T-624/15 RENV, T-694/15 RENV och T-704/15 RENV, pågår för närvarande vid tribunalen.

41 Genom beslut av den 21 september 2022, Romatsa m.fl. (C-333/19, EU:C:2022:749), slog EU-domstolen fast, i punkterna 42 och 43, att det följde av domen av den 6 mars 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), och domen av den 25 januari 2022,kommissionen/European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50), att skiljedomen var oförenlig med artiklarna 267 och 344 FEUF, varför den inte kunde ha någon verkan. I punkt 44 i detta beslut slog EU-domstolen därför

fast att en domstol i en medlemsstat som har att pröva verkställigheten av denna skiljedom är skyldig att inte ge någon verkan åt den och får inte i något fall förordna om verkställighet av den i syfte att de vinnande parterna i skiljedomen får det skadestånd utbetalat som de utdömts.

42 Genom beslut av den 24 november 2022, European Food m.fl. (C-333/19 REC, EU:C:2022:936), avslog EU-domstolen dessutom ansökan om återkallelse eller rättelse av beslutet i det målet och avskrivning av mål C-333/19.

Förfarandet vid domstolen

43 Kommissionen väckte förevarande talan den 29 juli 2022.

44 Stämningsansökan delgavs Förenade kungariket i vederbörlig ordning, men den staten inkom inte med något svaromål, i den mening som avses i artikel 124.1 i domstolens rättegångsregler, inom den frist som angetts för detta ändamål, vilken löpte ut den 14 oktober 2022. Förenade kungariket bekräftade informellt till domstolens kansli att det för närvarande inte avsåg att delta i målet. Kommissionen yrkade att domstolen med stöd av artikel 152.1 i rättegångsreglerna skulle bifalla talan genom tredskodom.

45 Den 14 februari 2023 frågade domstolen kommissionen huruvida den, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i förevarande mål, var beredd att godta att Förenade kungariket skulle ges en ny frist för att inkomma med svaromål. Domstolen preciserade att den endast skulle tillämpa artikel 152 i rättegångsreglerna om Förenade kungariket inte reagerade efter utgången av denna nya frist.

46 Genom skrivelse av den 3 mars 2023 underrättade kommissionen domstolen om att den, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande mål, inte motsatte sig att Förenade kungariket beviljades en ny frist för att inkomma med svaromål. Kommissionen tillade att detta ställningstagande inte i något fall borde utgöra ett prejudikat för andra mål.

47 Genom skrivelse av den 8 mars 2023 underrättade domstolen således Förenade kungariket om att, om den staten ville använda sig av möjligheten att inkomma med svaromål – oaktat något svaromål ingetts inom den ursprungliga fristen – skulle domstolen inte avgöra målet genom tredskodom i enlighet med artikel 152 i rättegångsreglerna. Domstolen underrättade Förenade kungariket om att kommissionen hade samtyckt till den förnyade möjligheten att inkomma med svaromål. Domstolen underrättade följaktligen Förenade kungariket om att staten kunde inkomma med ett svaromål inom två månader från delgivningen av denna skrivelse, förlängd med tio dagar med hänsyn till avstånd enligt artikel 51 i rättegångsreglerna. Domstolen anmodade dessutom Förenade kungariket att så snart som möjligt upplysa domstolen om den staten avsåg att inte använda sig av denna möjlighet, varvid det skriftliga förfarandet på nytt skulle avslutas och tredskodomsförfarandet skulle återupptas.

48 Genom skrivelse av den 20 april 2023 bekräftade Förenade kungariket att det inte hade för avsikt att inkomma med något svaromål i förevarande mål, oaktat den nya frist som hade beviljats.

49 Domstolen ska således meddela tredskodom i enlighet med artikel 41 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 152 i rättegångsreglerna. Eftersom det inte råder något tvivel om att talan kan tas upp till prövning, ankommer det således på domstolen att i enlighet med artikel 152.3 kontrollera huruvida kommissionens yrkanden framstår som välgrundade.

Domstolens behörighet

50 Det ska inledningsvis erinras om att domstolen enligt artikel 87.1 i utträdesavtalet är behörig att pröva en talan som väckts av kommissionen med stöd av artikel 258 FEUF under fyra år efter övergångsperiodens utgång om den anser att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen före övergångsperiodens utgång. Enligt artikel 2 e i utträdesavtalet, jämförd med artiklarna 126 och 185 i samma avtal, sträckte sig övergångsperioden från och med den 1 februari till och med den 31 december 2020 (nedan kallad övergångsperioden).

51 Såsom framgår av punkt 1 ovan är det fördragsbrott som lagts Förenade kungariket till last resultatet av den aktuella domen, vilken meddelades den 19 februari 2020. Detta datum faller inom övergångsperioden. Talan har väckts av kommissionen den 29 juli 2022, vilket faller inom fyraårsperioden efter övergångsperiodens utgång. Domstolen är således behörig att pröva talan.

Prövning i sak

52 Till stöd för sin talan har kommissionen anfört fyra anmärkningar. Dessa avser Förenade kungarikets åsidosättande av: 1) artikel 4.3 FEU, 2) artikel 351 första stycket FEUF, 3) artikel 267 första och tredje styckena FEUF, och, 4) artikel 108.3 FEUF, samtliga artiklar jämförda med artikel 127.1 i utträdesavtalet. Enligt kommissionen är respektive överträdelse orsakad av den aktuella domen.

53 Det ska inledningsvis påpekas att enligt artikel 127.6 i utträdesavtalet ska Förenade kungariket vid prövningen av dessa anmärkningar anses vara en ”medlemsstat” och inte ett tredjeland, även om – såsom framgår av punkt 51 ovan – det fördragsbrott som läggs den staten till last har begåtts efter dess utträde ur unionen, men innan övergångsperiodens utgång. Enligt artikel 127.1 i utträdesavtalet var unionsrätten tillämplig i Förenade kungariket under övergångsperioden.

54 Enligt domstolens fasta praxis gäller medlemsstaternas skyldighet att iaktta bestämmelserna i EUF-fördraget för samtliga deras myndigheter, inbegripet domstolarna inom ramen för deras behörighet. Det kan således i princip slås fast att en medlemsstat har gjort sig skyldig fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, oavsett vilket av denna stats organ som genom sitt handlande eller sin underlåtenhet har gett upphov till fördragsbrottet, till och med om det rör sig om en myndighet som enligt grundlag är självständig (dom av den 28 januari 2020, kommissionen/Italien (Bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner), C-122/18, EU:C:2020:41, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

55 Frågan huruvida kommissionens anmärkningar är välgrundade ska prövas mot bakgrund av dessa överväganden. Den andra anmärkningen ska prövas först.

Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 351 första stycket FEUF, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet

Sökandens argument

56 Kommissionen har lagt Förenade kungariket till last ett åsidosättande av artikel 351 första stycket FEUF, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet. Detta åsidosättande består i att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) i den aktuella domen – genom att

felaktigt tolka och tillämpa begreppen ”ett eller flera tredjeländers rättigheter” och ”påverkas av bestämmelserna i fördragen” – funnit att unionsrätten inte var tillämplig på Förenade kungarikets förpliktelse att verkställa skiljedomen i enlighet med artikel 54 i ICSID-konventionen.

57 För det första avser denna förpliktelse inte ett eller flera tredjeländers rättigheter, eftersom förevarande mål endast avser medlemsstater och deras medborgare. För det andra skulle ingen av Förenade kungarikets förpliktelser enligt ICSID-konventionen påverkas av unionsfördragen, eftersom de relevanta bestämmelserna i konventionen kunde tolkas på ett sätt som säkerställer att det inte uppstår någon konflikt med relevanta regler i unionsrätten.

Domstolens bedömning

58 Enligt artikel 351 första stycket FEUF ska de rättigheter och förpliktelser som följer av internationella konventioner som ingåtts mellan, å ena sidan, en eller flera medlemsstater, före deras EU-anslutning, och, å andra sidan, ett eller flera tredjeländer inte påverkas av bestämmelserna i fördragen.

59 Enligt domstolens fasta praxis är syftet med artikel 351 första stycket FEUF att i överensstämmelse med folkrättsliga grundsatser precisera att tillämpningen av unionsfördragen inte påverkar den berörda medlemsstatens åtagande att respektera tredjelands rättigheter enligt ett tidigare internationellt avtal och att fullgöra motsvarande förpliktelser (se, bland annat, dom av den 14 oktober 1980, Burgoa, 812/79, EU:C:1980:231, punkt 8, och dom av den 9 februari 2012, Luksan, C-277/10, EU:C:2012:65, punkt 61). Denna bestämmelse har allmän giltighet, i den meningen att den är tillämplig på varje internationell konvention, oavsett dess syfte, som kan inverka på unionsfördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 augusti 1993, Levy, C-158/91, EU:C:1993:332, punkt 11).

60 Artikel 351 första stycket FEUF har således till syfte att värna tredjeländers rättigheter (dom av den 13 juli 1966, Consten och Grundig/kommissionen, 56/64 och 58/64, EU:C:1966:41, s. 500), genom att göra det möjligt för berörda medlemsstater att fullgöra sina åtaganden enligt en tidigare internationell konvention (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 61).

61 Denna bestämmelse ger däremot inte medlemsstaterna rätt att göra gällande rättigheter som följer av sådana konventioner i sina unionsinterna förbindelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 juli 1996, kommissionen/Luxemburg, C-473/93, EU:C:1996:263, punkt 40, och dom av den av den 7 juli 2005, kommissionen/Österrike, C-147/03, EU:C:2005:427, punkt 58).

62 Av detta följer att uttrycket ”rättigheter och förpliktelser” i artikel 351 första stycket FEUF, vad gäller ”rättigheter”, avser tredjeländers rättigheter och vad gäller ”förpliktelser” avser medlemsstaternas förpliktelser (dom av den 27 februari 1962, kommissionen/Italien, 10/61, EU:C:1962:2, s. 22, och dom av den 2 augusti 1993, Levy, C-158/91, EU:C:1993:332, punkt 12).

63 För att avgöra huruvida en unionsregel ska träda tillbaka för en tidigare internationell konvention i enlighet med denna bestämmelse, ska det pröva huruvida konventionen medför förpliktelser för den berörda medlemsstaten, som de tredjeländer som är parter i konventionen kan kräva fullgörande av (se, bland annat, dom av den 2 augusti 1993, Levy, C-158/91, EU:C:1993:332, punkt 13, och dom av den 15 september 2011, kommissionen/Slovakien, C-264/09, EU:C:2011:580, punkt 42).

64 Om en unionsregel enligt artikel 351 första stycket FEUF således kan träda tillbaka för en internationell konvention, förutsätter detta att två villkor är uppfyllda: Det ska vara fråga om en konvention som ingåtts före ikraftträdandet av unionsfördragen i den berörda medlemsstaten och konventionen ska ge det berörda tredjelandet rättigheter som det kan kräva att denna medlemsstat respekterar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 1998, T. Port, C-364/95 och C-365/95, EU:C:1998:95, punkt 61).

65 Medlemsstaterna kan således inte åberopa denna bestämmelse när tredjeländers rättigheter inte är aktuella i det aktuella fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 1988, Deserbais, 286/86, EU:C:1988:434, punkt 18, och dom av den 6 april 1995, RTE och ITP/kommissionen, C-241/91 P och C-242/91 P, EU:C:1995:98, punkt 84).

66 Det är mot bakgrund av dessa principer som domstolen ska pröva huruvida kommissionens andra anmärkning är välgrundad. Kommissionen har genom denna anmärkning lagt Förenade kungariket till last en överträdelse av artikel 351 första stycket FEUF, vilken består i att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) i den aktuella domen har tolkat och tillämpat denna bestämmelse på ett felaktigt sätt.

67 Det ska i detta hänseende erinras om att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) i den domen i huvudsak fann att artikel 351 första stycket FEUF var tillämplig på Förenade kungarikets förpliktelse enligt ICSID-konventionen, särskilt enligt artikel 54 i den konventionen, att verkställa skiljedomen. Detta medförde att unionsrätten, särskilt artiklarna 107 och 108 FEUF (vilka kommissionen hade tillämpat i inhibitionsföreläggandet, i beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet och i det avslutande beslutet), inte kunde utgöra hinder för domstolarna i medlemsstaterna att verkställa skiljedomen, eftersom unionsrätten inte var tillämplig.

68 För att bedöma huruvida, såsom kommissionen har hävdat, en sådan tolkning och tillämpning av artikel 351 första stycket FEUF är felaktig finner domstolen följande. För det första är det utrett att ICSID-konventionen, i vilken unionen inte är part och vilken således inte ingår i unionsrätten, är ett multilateralt fördrag som Förenade kungariket, före dess EU-inträde, ingick med såväl medlemsstater som tredjeländer och att denna internationella konvention följaktligen kan omfattas av tillämpningsområdet för artikel 351 första stycket FEUF, vilken är en unionsbestämmelse som endast EU-domstolen är behörig att göra en slutgiltig tolkning av (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, Republiken Moldavien, C-741/19, EU:C:2021:655, punkt 45).

69 Såsom framgår av domstolens praxis, vilken det erinrats om i punkterna 59–65 ovan, räcker emellertid inte enbart den omständigheten att en medlemsstat har ingått ett tidigare internationellt avtal med ett eller flera tredjeländer för att denna bestämmelse ska bli tillämplig. Sådana internationella konventioner kan nämligen endast åberopas i förbindelserna mellan medlemsstaterna när konventionerna, under omständigheterna i det enskilda fallet, medför rättigheter för tredjeländer som de kan kräva att den berörda medlemsstaten respekterar.

70 För det andra ska det således prövas huruvida ICSID-konventionen, beträffande verkställigheten av skiljedomen, ålägger Förenade kungariket förpliktelser som den staten är skyldig att fullgöra i förhållande till tredjeländer och som dessa tredjeländer har rätt att göra gällande gentemot Förenade kungariket, i den mening som avses i artikel 351 första stycket FEUF.

71 Det ska i detta hänseende erinras om att en i enlighet med ICSID-konventionen upprättad skiljedomstol genom skiljedomen, dömde Rumänien att betala skadestånd till investerare (svenska medborgare och av dem kontrollerade företag) för att ersätta den skada som de påstod sig ha lidit till följd av att Rumänien – i strid med det investeringsskyddsavtal som ingåtts mellan Konungariket Sverige och Rumänien före den sistnämnda statens EU-anslutning – hade avskaffat en regional stödordning före landets anslutning till EU. I skiljedomen tillämpade skiljedomstolen skiljedomsklausulen i investeringsskyddsavtalet mellan Sverige och Rumänien.

72 Sedan Rumäniens anslutning till EU ska ett sådan bilateralt fördrag enligt domstolens praxis betraktas som ett fördrag som avser två medlemsstater (se, analogt, dom av den 8 september 2009, Budějovický Budvar C-478/07, EU:C:2009:521, punkterna 97 och 98).

73 Av detta följer att den tvist som investerarna i förevarande fall har anhängiggjort vid Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) avsåg att få en medlemsstat, det vill säga Förenade kungariket, att fullgöra en förpliktelse enligt ICSID-konventionen att verkställa en skiljedom i syfte att se till att en annan medlemsstat, Rumänien, fullgjorde de förpliktelser som åvilade den staten gentemot en tredje medlemsstat, Konungariket Sverige, enligt investeringsskyddsavtalet.

74 Av detta framgår således att tvisten avsåg Förenade kungarikets påstådda skyldighet att följa ICSID-konventionens bestämmelser i förhållande till Konungariket Sverige och medborgare i den staten samt, sammanhörande med detta, den påstådda rätten för medborgare i Sverige att kräva att Förenade kungariket iakttar bestämmelserna i den konventionen.

75 Det förefaller däremot inte som om ett tredjeland har rätt att kräva att Förenade kungariket ska verkställa skiljedomen i enlighet med ICSID-konventionen. Av de skäl som generaladvokaten har angett i punkterna 133–137 i sitt förslag till avgörande, och såsom kommissionen har hävdat till stöd för denna anmärkning, har nämligen denna internationella konvention – trots att det är fråga om ett multilateralt fördrag – till syfte att reglera bilaterala förbindelser mellan de fördragsslutande parterna på ett liknande sätt som ett bilateralt fördrag. (se, analogt, dom av den 2 september 2021, Republiken Moldavien, C-741/19, EU:C:2021:655, punkt 64).

76 Det ska i detta avseende särskilt påpekas följande. I punkterna 104–108 i den aktuella domen drog Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) slutsatsen att det förelåg en sådan rätt, vilken skulle kunna åberopas av tredjeländer gentemot Förenade kungariket. Det förhåller sig emellertid så, att, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 147–149 i sitt förslag till avgörande, denna nationella domstol i huvudsak begränsar sig till att klargöra att de tredjeländer som ingått ICSID-konventionen skulle kunna ha ett intresse av att en medlemsstat, såsom Förenade kungariket, uppfyller sina förpliktelser gentemot en annan medlemsstat genom att, i enlighet med denna konvention, verkställa en skiljedom som omfattas av konventionens tillämpningsområde. Ett sådant rent sakligt intresse kan emellertid inte likställas med en ”rättighet”, i den mening som avses i artikel 351 första stycket FEUF, som kan motivera tillämpningen av den bestämmelsen.

77 EU-domstolen finner däremot att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) i den aktuella domen underlät att pröva den grundläggande frågan avseende i vilken utsträckning som ett tredjeland, i synnerhet med stöd av artikel 64 i ICSID-konventionen, skulle kunna hålla Förenade kungariket internationellt ansvarigt för att ha brutit mot sina förpliktelser enligt denna konvention i samband med verkställigheten av en skiljedom till biläggande av en tvist mellan medlemsstater.

78 Det ska understrykas att artikel 351 första stycket FEUF utgör en regel som, när villkoren för dess tillämpning är uppfyllda, kan medge undantag från tillämpningen av unionsrätten, inbegripet primärrätten (dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 119 och där angiven rättspraxis).

79 Denna bestämmelse kan således ha en betydande inverkan på unionens rättsordning, då den – såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 140 och 175 i sitt förslag till avgörande – gör det möjligt att göra undantag från principen om unionsrättens företräde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 1995, Evans Medical och Macfarlan Smith, C-324/93, EU:C:1995:84, punkterna 26–28), vilken utgör en av dess mest grundläggande kännetecken (se, bland annat, dom av den 2 september 2021, Republiken Moldavien, C-741/19, EU:C:2021:655, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

80 Domstolen påpekar i detta sammanhang att om man följde den aktuella domen skulle samtliga medlemsstater som före sin respektive EU-anslutning ingått ICSID-konventionen – vilket är fallet beträffande flertalet av dem – med stöd av artikel 351 första stycket FEUF kunna undandra tvister som rör unionsrätten från unionens domstolssystem genom att låta dem avgöras av skiljedomstolar som inrättas i enlighet med konventionen. Det framgår av domstolens praxis, såsom den slagits fast i domen av den 6 mars 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), att det system med rättsmedel inför domstol som föreskrivs i EU- och EUF-fördragen har ersatt de skiljeförfaranden som blivit inrättade mellan medlemsstaterna (dom av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl., C-638/19 P, EU:C:2022:50, punkt 145).

81 Artikel 351 första stycket FEUF ska således, i enlighet med domstolens fasta praxis, tolkas restriktivt, så att de allmänna bestämmelserna i unionsfördragen inte urholkas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 120).

82 Under dessa omständigheter var Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) under alla omständigheter skyldig att, innan den drog slutsatsen att unionsrätten – i kraft av artikel 351 första stycket FEUF – inte är tillämplig på Förenade kungarikets förpliktelse enligt ICSID-konventionen att verkställa skiljedomen, göra en grundlig prövning av huruvida en sådan förpliktelse även medför rättigheter för tredjeländer som dessa kan åberopa gentemot medlemsstater – trots att förpliktelsen i fråga avser en skiljedom i vilken det konstateras att en medlemsstat åsidosatt ett bilateralt fördrag som den staten ingått med en annan medlemsstat.

83 Med beaktande av principen att undantag från unionsrättens företräde ska tolkas restriktivt, saknas det en sådan grundlig prövning i den aktuella domen. Den domen kan således inte ifrågasätta de överväganden som följer av punkterna 73–75 ovan.

84 Utan att kommissionens argument avseende innebörden av uttrycket ”påverkas av bestämmelserna i fördragen” i artikel 351 första stycket FEUF behöver prövas, finner EU-domstolen att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) genom den aktuella domen har tolkat och tillämpat denna bestämmelse på ett felaktigt sätt genom att ge den ett brett tillämpningsområde, i den betydelsen att den var tillämplig på Förenade kungarikets förpliktelse enligt ICSID-konventionen att verkställa skiljedomen, vilket medförde att unionsrätten inte var tillämplig och således inte kunde utgöra hinder för verkställigheten.

85 Det kan emellertid inte godtas att en domstol i en medlemsstat, än mindre en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, såsom i förevarande fall Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol), får göra en felaktig tolkning av unionsrätten, vars syfte och resultat är att avsiktligen utesluta tillämpningen av unionsrätten i dess helhet.

86 Såsom redan framgår av punkterna 78 och 79 ovan, medför en sådan tolkning nämligen att principen om unionsrättens företräde, vilken är en av unionsrättens grundläggande kännetecken, åsidosätts och den är ägnad att undergräva konsekvensen i unionsrätten, dess fulla verkan och autonomi samt den specifika karaktären hos den rättsordning som inrättats genom fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, Republiken Moldavien, C-741/19, EU:C:2021:655, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

87 Det följer av detta att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) genom den aktuella domen allvarligt har undergrävt unionens rättsordning.

88 Talan ska således bifallas såvitt avser den andra anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 351 första stycket FEUF, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet.

Den första anmärkningen: Åsidosättande av artikel 4.3 FEU, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet

Sökandens argument

89 Kommissionen har genom sin första anmärkning lagt Förenade kungariket till last ett åsidosättande av artikel 4.3 FEU, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet, genom att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) i den aktuella domen hade uttalat sig om tolkningen av artikel 351 första stycket FEUF och tillämpningen av denna bestämmelse på verkställigheten av skiljedomen, trots att kommissionen i ett beslut hade tagit ställning till frågan om tolkningen av den bestämmelsen och denna fråga var föremål för pågående processer vid unionsdomstolarna.

90 När en nationell domstol har att pröva ett mål som redan varit föremål för en utredning från kommissionen eller för ett förfarande vid någon av unionsdomstolarna, kräver skyldigheten till lojalt samarbete att den nationella domstolen vilandeförklarar målet, såvida inte risken för konflikt mellan dess framtida avgörande och framtida kommissionsrättsakter eller en framtida dom från någon av unionsdomstolarna är försumbar.

91 Genom det verkställighetsförfarande som i förevarande fall hade inletts av investerarna i Förenade kungariket hade Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) att pröva en ansökan som krävde en tolkning av samma unionsbestämmelse med avseende på samma åtgärd, som kommissionen redan hade tagit ställning till och som unionsdomstolarna hade att ta ställning till.

92 Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) har visserligen i ett första skede medgett att skyldigheten till lojalt samarbete fortsatte att vara tillämplig till följd av överklagandet av tribunalens dom och i avvaktan på en lagakraftvunnen dom från någon av unionsdomstolarna. I slutändan fann Supreme Court emellertid att skyldigheten till lojalt

samarbete inte var tillämplig i förevarande fall och den grundade sig därvidlag på felaktiga skäl. Supreme Court gav sålunda upphov till en risk för en konflikt mellan dess dom och kommissionens och/eller EU-domstolens avgörande av samma fråga.

Domstolens bedömning

93 Enligt artikel 4.3 andra och tredje styckena FEU ska medlemsstaterna dels vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionsinstitutionernas akter, dels hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

94 Enligt domstolens praxis följer det av principen om lojalt samarbete, som stadfästs i artikel 4.3 FEU, att medlemsstaterna, och särskilt nationella domstolar, är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa unionsrättens tillämplighet och verkan (se, bland annat, dom av den 8 mars 2022, kommissionen/Förenade kungariket (Bekämpande av bedrägerier i form av undervärdering), C-213/19, EU:C:2022:167, punkt 584).

95 I synnerhet tillämpningen av unionsbestämmelserna om statligt stöd i artiklarna 107 och 108 FEUF grundar sig på en skyldighet till lojalt samarbete mellan, å ena sidan, nationella domstolar och, å andra sidan, kommissionen och unionsdomstolarna – där var och en agerar beroende på den roll som vederbörande tilldelats enligt fördraget (dom av den 4 mars 2020, Buonotourist/kommissionen, C-586/18 P, EU:C:2020:152, punkt 89).

96 I detta hänseende framgår det av fast rättspraxis att mål beträffande statligt stöd vid nationella domstolar kan innebära att dessa domstolar blir tvungna att tolka och tillämpa begreppet stöd i artikel 107.1 FEUF, särskilt för att avgöra huruvida en statlig åtgärd har vidtagits i strid med artikel 108.3 FEUF. Nationella domstolar är däremot inte behöriga att avgöra huruvida ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden. Bedömningen av huruvida en stödåtgärd eller en stödordning är förenlig med den inre marknaden omfattas nämligen av kommissionens exklusiva behörighet, och kommissionens bedömning kan underställas unionsdomstolens kontroll (dom av den 4 mars 2020, Buonotourist/kommissionen, C-586/18 P, EU:C:2020:152, punkt 90 och där angiven rättspraxis).

97 Inom ramen för det nödvändiga samarbete som tillämpningen av dessa bestämmelser vilar på, ska nationella domstolar vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av unionsrätten och avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås, såsom följer av artikel 4.3 FEU (dom av den 12 januari 2023, DOBELES HES, C-702/20 och C-17/21, EU:C:2023:1, punkt 77). De ska i synnerhet avhålla sig från att fatta beslut som strider mot ett kommissionsbeslut, även om beslutet är interimistiskt (dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkt 41).

98 När avgörandet av det mål som är anhängigt vid den nationella domstolen är beroende av huruvida kommissionens beslut är giltigt, följer det av skyldigheten till lojalt samarbete att den nationella domstolen, för att förhindra att träffa ett avgörande som står i strid med kommissionens beslut, bör förklara målet vilande till dess unionsdomstolen slutgiltigt avgjort talan om ogiltigförklaring, såvida inte den nationella domstolen med anledning av omständigheterna i målet anser det motiverat att begära ett förhandsavgörande av unionsdomstolen beträffande giltigheten av kommissionens beslut (dom av den 25 juli 2018, Georgsmarienhütte m.fl., C-135/16, EU:C:2018:582, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

99 Domstolen understryker i detta sammanhang att unionsinstitutionernas rättsakter i princip presumeras vara lagenliga, intill dess att de blivit ogiltigförklarade eller återkallade (se, bland annat, dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Republiken Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 139).

100 I förevarande fall erinrar domstolen om att kommissionen i det avslutande beslutet – som antogs inom ramen för förfarandet enligt artikel 108.2 FEUF och i anslutning till inhibitionsföreläggandet och beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet – ansåg att utbetalningen av det skadestånd som hade utdömts i skiljedomen utgör statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, som är oförenligt med den inre marknaden.

101 Såsom framgår av punkt 21 ovan, ansåg kommissionen att både skälen 51–54 i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet och i skälen 126–129 i det avslutande beslutet, att artikel 351 första stycket FEUF inte utgjorde hinder för att tillämpa artiklarna 107 och 108 FEUF på verkställigheten av skiljedomen. Kommissionen ansåg i synnerhet att tillämpningen av EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd på det skadestånd som utdömts i skiljedomen inte kunde påverka de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i artikel 351 första stycket FEUF, eftersom, för det första, investeringsskyddsavtalet är ett fördrag som ingåtts mellan två medlemsstater och eftersom, för det andra, inget tredjeland som undertecknat och ratificerat ICSID-konventionen är part i det investeringsskyddsavtal som är föremål för det aktuella förfarandet.

102 Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEU mot det avslutande beslutet har investerarna gjort gällande att kommissionens resonemang är felaktigt. Detta framgår av den första grunden i mål T-624/15 respektive T-694/15 och den tredje grunden i mål T-704/15. Tribunalen ogiltigförklarade emellertid i sin dom detta beslut på en annan grund, nämligen att kommissionen saknade befogenhet enligt artikel 108 FEUF *ratione temporis*. Tribunalen tog inte ställning till de ovannämnda grunderna.

103 Det är i detta sammanhang som investerarna vid Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) ansökt om verkställighet i Förenade kungariket av skiljedomen mot Rumänien och följaktligen om betalning av det skadestånd som utdömts i skiljedomen. Till stöd för ansökan har investerarna gjort gällande att varken de processer som pågår vid unionsinstitutionerna enligt artiklarna 107 och 108 FEUF eller artikel 351 första stycket FEUF utgör hinder för verkställighet.

104 Av detta följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 79 i sitt förslag till avgörande, att de pågående processerna vid unionsinstitutionerna och Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) rörde samma fråga, nämligen verkställigheten av skiljedomen i unionen, avsåg tolkningen av samma bestämmelser, särskilt artiklarna 107 och 108 FEUF samt artikel 351 första stycket FEUF, och avsåg giltigheten eller verkan av de beslut som kommissionen hade antagit med stöd av artiklarna 107 och 108 FEUF för att förhindra verkställighet av skiljedomen.

105 Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) påpekar således själv, i punkt 51 i den aktuella domen, att tribunalens dom ”låter en befintlig kommissionsgranskning av statligt stöd förbli”, vilket får till följd att ”verkningarna av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet kvarstår” och att det ” mycket väl kan vara fallet” att

tribunalens dom innebär att det är möjligt för kommissionen att ”utforma sin granskning i förevarande fall på ett sådant sätt att den kan förhindra att de fel som ledde till ogiltigförklaringen av det [avslutande beslutet] uppkommer”.

106 Under dessa omständigheter understryker Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) i punkt 56 i den aktuella domen, vilket redan har angetts i punkt 32 ovan, att den domstolen ”hyser farhågor över möjliga motstridiga avgöranden rörande samma sak mellan samma parter”, eftersom ”det inte är möjligt att dra slutsatsen att det förelåg en blott försumbar risk för motstridiga avgöranden” och att om denna risk förverkligades skulle detta utgöra ”ett väsentligt hinder för tillämpningen av unionsrätten”. Detta medför enligt Supreme Court att ”det faktum att ett överklagande gjorts till EU-domstolen, vilket har goda chanser att bifallas, i sig räcker för att skyldigheten till lojalt samarbete ska bli tillämplig”.

107 Det framgår således att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) var fullt medveten om att, om den tillät verkställighet av skiljedomen i Förenade kungariket, skulle ett sådant avgörande få till följd att båda det administrativa förfarande som hade inletts vid kommissionen enligt artiklarna 107 och 108 FEUF och det domstolsförfarande som hade inletts vid unionsdomstolarna enligt artikel 263 FEUF motverkades.

108 Vid den tidpunkt då Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade den aktuella domen hade det avslutande beslutet visserligen ogiltigförklarats genom tribunalens dom.

109 Denna ogiltigförklaring påverkar emellertid inte den skyldighet till lojalt samarbete som åligger Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) enligt artikel 4.3 FEU, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet.

110 För det första delar domstolen kommissionens bedömning att ogiltigförklaringen av det avslutande beslutet inte har fått till följd att inhibitionsföreläggandet eller beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet kan ifrågasättas. Enligt domstolens praxis påverkar nämligen ogiltigförklaringen av en unionsrättsakt inte nödvändigtvis de förberedande rättsakterna, eftersom förfarandet för att ersätta den ogiltigförklarade rättsakten i princip kan återupptas på exakt det stadium där rättsstridigheten uppstod (dom av den 21 september 2017, Riva Fire/kommissionen, C-89/15 P, EU:C:2017:713, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

111 I förevarande fall ogiltigförklarade tribunalen visserligen det avslutande beslutet med motiveringen att kommissionen saknade tidsmässig befogenhet (*ratione temporis*) enligt artikel 108 FEUF. Såsom det redan påpekats i punkt 25 ovan, gjorde tribunalen emellertid detta först efter att i punkt 108 i den domen ha funnit att kommissionen, beträffande de skadeståndsbelopp som skulle återkrävas, inte hade gjort någon åtskillnad mellan de belopp som avsåg perioden före Rumäniens EU-anslutning och de belopp som avsåg perioden efter anslutningen.

112 Såsom Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) själv angav i punkt 51 i den aktuella domen och som redan påpekats i punkt 105 ovan, följer det av detta att tribunalens dom inte hindrade kommissionen att återuppta det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF och begränsa sig till skadestånd som är hänförligt till perioden efter anslutningen.

113 Sett ur denna synvinkel fortsatte beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet – i vilket kommissionen fann att artikel 351 första stycket FEUF inte var relevant – att ha verkan. Detta är något som även Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) har medgett i punkt 51 i den aktuella domen.

114 För det andra hade unionsdomstolen inte meddelat något lagakraftvunnet avgörande vid den tidpunkt då Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade sitt avgörande i den aktuella domen, även om kommissionen innan den domen meddelades hade överklagat tribunalens dom och även om ett överklagande enligt artikel 278 FEUF inte hindrar verkställighet.

115 Det kan nämligen inte uteslutas att domstolen i sin tur upphäver tribunalens dom och till tribunalen återförvisar prövningen av de övriga grunderna för ogiltigförklaring av det avslutande beslutet, däribland de grunder som avser åsidosättande av artikel 351 första stycket FEUF. Detta är fallet efter domen av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50), vilken meddelats efter den aktuella domen och det motiverade yttrandet.

116 Av det anförda följer således att vid den tidpunkt då Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade den aktuella domen hade frågan om vilken inverkan artikel 351 första stycket FEUF hade på tillämpningen av unionsrätten, särskilt artiklarna 107 och 108 FEUF, beträffande verkställigheten av skiljedomen varit föremål för kommissionens preliminära prövning i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet. Såsom påpekats i punkt 101 ovan hade kommissionen i det beslutet uteslutit tillämpningen av artikel 351 första stycket FEUF och denna fråga kunde fortfarande prövas av unionsdomstolen i ett domstolsförfarande enligt artikel 263 FEUF angående ogiltigförklaring av det avslutande beslutet.

117 Under dessa omständigheter konstaterar EU-domstolen att det vid den tidpunkt då Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade sitt avgörande i den aktuella domen förelåg det en risk för motstridiga avgöranden. Denna risk kom för övrigt att förverkligas, eftersom Supreme Court i den aktuella domen slogs fast att artikel 351 första stycket FEUF var tillämplig och att skiljedomen skulle verkställas enligt ICSID-konventionen, medan kommissionen i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, liksom i det avslutande beslutet, kommit till rakt motsatt slutsats. Frågan om det avslutande beslutets lagenlighet var föremål för överklagande vid den tidpunkt då den aktuella domen meddelades.

118 Denna slutsats påverkas inte av något av de skäl som Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) har anfört för att inte tillämpa skyldigheten till lojalt samarbete i förevarande fall, vilka anges i punkt 35 ovan.

119 Beträffande skälet att frågor rörande förekomsten och räckvidden av förpliktelser, när det gäller tillämpningen av artikel 351 första stycket FEUF, som följer av internationella konventioner som ingåtts före en stats EU-anslutning, i vilka unionen inte är part, inte är förbehållna unionsdomstolarna eller till och med faller utanför deras behörighet gör domstolen följande bedömning. Den skyldighet till lojalt samarbete som åligger nationella domstolar enligt artikel 4.3 FEU utgår inte på något sätt från premissen att vissa frågor faller inom unionsdomstolarnas respektive nationella domstolars exklusiva behörighet, utan förutsätter tvärtom att en och samma fråga kan falla inom både domstolarnas respektive behörighet, vilket medför en risk för motstridiga avgöranden.

120 Den fråga som Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol), kommissionen och unionsdomstolarna samtidigt hade att ta ställning till avsåg tillämpningsområdet för artikel 351 första stycket FEUF. Den artikeln är en unionsbestämmelse vars slutgiltiga tolkning, såsom redan angetts i punkt 68 ovan, faller inom EU-domstolens exklusiva behörighet och en dom som den domstolen meddelar enligt artikel 267 FEUF är bindande för nationella domstolar vid avgörandet av de mål som de har att pröva (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 33).

121 Det ska i detta avseende särskilt understrykas att artikel 351 första stycket FEUF inte innehåller någon hänvisning till medlemsstaternas nationella rätt eller till folkrätten. Detta innebär att de uttryck som används i den bestämmelsen ska anses utgöra fristående unionsrättsliga begrepp som måste tolkas på ett enhetligt sätt inom unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Berört tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

122 Av detta följer att unionsdomstolarna är behöriga att avgöra huruvida en tidigare internationell konvention som medlemsstaterna ingått med tredjeländer, såsom ICSID-konventionen, ålägger den berörda medlemsstaten, i förevarande fall Förenade kungariket, förpliktelser som ett tredjeland har rätt att kräva fullgörande av och huruvida dessa rättigheter och skyldigheter påverkas av unionsfördragen, i den mening som avses i artikel 351 första stycket FEUF.

123 Detta är fallet, såsom Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) har medgett i punkt 99 i den aktuella domen, i samband med en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF eller en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF. För att inte undergräva principen om effektivt domstolsskydd måste unionsdomstolen nämligen – för att kunna pröva huruvida ett argument avseende en unionsinstitutions eller en medlemsstats åsidosättande av artikel 351 första stycket FEUF i förhållande till en tidigare internationell konvention är välgrundat – ta ställning till denna konventions tillämpningsområde för att kunna pröva den talan som väckts vid den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 april 1995, RTE och ITP/kommissionen, C-241/91 P och C-242/91 P, EU:C:1995:98, punkt 84, och dom av den 15 september 2011, kommissionen/Slovakien, C-264/09, EU:C:2011:580, punkterna 40 och 42).

124 I motsats till vad Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) har föreslagit i punkt 99 i den aktuella domen, förhåller det sig på samma sätt när en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF har hänskjutits till EU-domstolen.

125 I ett sådant sammanhang har EU-domstolen visserligen slagit fast att det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera vilka förpliktelser enligt en tidigare internationell konvention som åligger den berörda medlemsstaten och att avgöra deras omfattning för att kunna avgöra i vilken utsträckning som dessa förpliktelser utgör hinder för att tillämpa unionsrätten (se, bland annat, dom av den 2 augusti 1993, Levy, C-158/91, EU:C:1993:332, punkt 21, och dom av den 14 januari 1997, Centro-Com, C-124/95, EU:C:1997:8, punkt 58).

126 Denna rättspraxis återspeglar de separata roller som EU-domstolen och de nationella domstolarna i princip har i förfarandet för begäran om förhandsavgörande, men denna praxis kan emellertid inte förstås så, att EU-domstolen av denna anledning skulle vara fråntagen all behörighet att med stöd av artikel 267 FEUF pröva tillämpningsområdet för bestämmelserna i en internationell konvention, såsom ICSID-konventionen, i syfte att avgöra huruvida konventionen kan omfattas av artikel 351 första stycket FEUF.

127 Detta är än mindre fallet när, såsom i förevarande mål, tillämpningen av denna bestämmelse på en sådan internationell konvention kan ha en avgörande inverkan på utgången i ett parallellt mål om direkt talan enligt artikel 263 FEUF som inletts vid unionsdomstolarna, i vilket det har yrkats att ett kommissionsbeslut, såsom det avslutande beslutet, ska ogiltigförklarats. I det avslutande beslutet hade kommissionen, liksom i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, funnit att artikel 351 första stycket FEUF inte var tillämplig på Förenade kungarikets förpliktelse att verkställa skiljedomen enligt ICSID-konventionen.

128 Vid en talan om ogiltigförklaring är det unionsdomstolen som prövar giltigheten av unionsrättsakt och det överensstämmer därför med de nationella domstolarnas och EU-domstolens respektive roller att det är EU-domstolen ensam som är behörig att tolka den tidigare internationella konvention som är aktuell i syfte att avgöra huruvida artikel 351 första stycket FEUF utgör hinder eller inte för att tillämpa unionsrätten enligt nämnda rättsakt, eftersom EU-domstolen enligt fast rättspraxis har exklusiv behörighet att slå fast att en unionsrättsakt är ogiltig (dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

129 Beträffande skälet att de frågor som i förevarande fall uppkommit vid de nationella domstolarna och vid unionsdomstolarna inte överensstämmer vad gäller de bestämmelser i ICSID-konventionen som är aktuella och vad gäller de medlemsstater som är inblandade gör EU-domstolen följande bedömning. Både det förfarande som kommissionen genomfört enligt artiklarna 107 och 108 FEUF, den process som inletts vid unionsdomstolarna samt processen vid domstolarna i Förenade kungariket avsåg en medlemsstats verkställighet i enlighet med ICSID-konventionen av en skiljedom som hade meddelats gentemot en annan medlemsstat, och väckte samma fråga om i vilken utsträckning artikel 351 första stycket FEUF i ett sådant sammanhang kan innebära att unionsrätten inte ska tillämpas, då samtliga dessa medlemsstater ingått nämnda konvention före sin EU-anslutning.

130 Det är i detta avseende inte relevant att olika bestämmelser i ICSID-konventionen, det vill säga artikel 53 eller artikel 54 i den konventionen, har åberopats vid nationella domstolar och unionsinstitutionerna eller att olika medlemsstater är inblandade, det vill säga Förenade kungariket eller Rumänien beroende på omständigheterna, vilka båda är parter i ICSID-konventionen, eftersom dessa förfaranden kunde leda till motstridiga avgöranden.

131 Under alla omständigheter påstås det felaktigt i den aktuella domen att artikel 54 i ICSID-konventionen inte är aktuell vid unionsdomstolarna. Det framgår nämligen av skälen 31 och 32 i det avslutande beslutet att investerarna har ansökt om verkställighet av skiljedomen i Rumänien med stöd av denna artikel, vilket innebär att inte bara artikel 53 i konventionen utan även artikel 54 i konventionen har åberopats vid tribunalen. Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) har för övrigt själv påpekat detta i punkt 113 i den aktuella domen.

132 Beträffande skälet att sannolikheten är mycket liten att en unionsdomstol prövar frågan om tillämpligheten av artikel 351 första stycket FEUF på förpliktelser enligt ICSID-konventionen som hänför sig till tiden före anslutningen med avseende på skiljedomen gör EU-domstolen följande bedömning. Det räcker att påpeka att, för det fall kommissionens överklagande av tribunalens dom hade bifallits, kunde domstolen enligt artikel 61 första stycket i domstolens stadga antingen själv slutligt avgöra målet eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande. Detta innebär i båda fallen att unionsdomstolarna måste pröva de grunder som åberopats i första

instans avseende ett åsidosättande av artikel 351 första stycket FEUF. I förevarande fall har domstolen upphävt tribunalens dom och återförvisat målet till tribunalen, varför dessa grunder är anhängiga vid tribunalen.

133 Omvänt, för det fall överklagandet hade ogillats, skulle kommissionen ha varit skyldig att återuppta förfarandet avseende tillämpningen av artiklarna 107 och 108 FEUF på utbetalningen av det skadestånd som fastställts i skiljedomen och på nytt bedöma frågan om vilken inverkan artikel 351 första stycket FEUF och följaktligen ICSID-konventionen har på detta förfarande, utan att detta påverkar en senare talan vid unionsdomstolen enligt artikel 263 FEUF.

134 Av detta följer således att, vid den tidpunkt då Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade den aktuella domen, det inte kunde anses – oavsett utgången av kommissionens överklagande av tribunalens dom – att sannolikheten för att en unionsdomstol skulle pröva frågan om tillämpningen av artikel 351 första stycket FEUF på verkställigheten av skiljedomen enligt ICSID-konventionen var liten.

135 Talan ska således bifallas såvitt avser den första anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 4.3 FEU, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet.

Den tredje anmärkningen: Åsidosättande av artikel 267 första och tredje styckena FEUF, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet

Sökandens argument

136 Kommissionen har lagt Förenade kungariket till last ett åsidosättande av artikel 267 första och tredje styckena FEUF, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet, genom att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade den aktuella domen utan att först ha hänskjutit en fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande avseende, för det första, giltigheten av inhibitionsföreläggandet och beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet samt, för det andra, tolkningen av artikel 351 första stycket FEUF som är en bestämmelse som varken utgör *acte clair* eller *acte éclairé*.

137 För det första, beträffande en utebliven begäran om förhandsavgörande avseende giltighet, har kommissionen gjort gällande att den aktuella domen får till följd att både inhibitionsföreläggandet och beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet blir verkningslösa. Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) har nämligen genom att vägra att ge verkan åt dessa beslut, vilka enligt artikel 108.3 sista meningen FEUF krävde att utbetalningen av det aktuella stödet interimistiskt inte fick äga rum, handlat som om dessa beslut var ogiltiga. Det är emellertid endast EU-domstolen som är behörig att ogiltigförklara unionsrättsakter.

138 För det andra, beträffande en utebliven begäran om förhandsavgörande avseende tolkning, har kommissionen hävdat att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol), i egenskap av nationell domstol i sista instans, hade att pröva två frågor som borde ha föranlett den att anse att den var skyldig att framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, nämligen dels frågan om tolkningen av artikel 351 första stycket FEUF med avseende på de förpliktelser som föreskrivs i multilaterala konventioner i vilka såväl medlemsstaterna som tredjeländer är fördragsslutande parter, dels frågan om de nationella domstolarnas och unionsdomstolarnas behörighet att tolka denna bestämmelse.

Domstolens bedömning

139 Det ska inledningsvis påpekas att domstolen enligt artikel 86 i utträdesavtalet ska fortsätta att vara behörig att meddela förhandsavgöranden på begäran av domstolar i Förenade kungariket som framställts före övergångsperiodens utgång. Såsom redan har angetts i punkt 51 ovan meddelades den aktuella domen under övergångsperioden.

140 Det ska erinras om att det i artikel 267 tredje stycket FEUF föreskrivs att när en tolkningsfråga uppkommer i ett ärende vid en domstol i en medlemsstat, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, är den domstolen skyldig att föra frågan vidare till EU-domstolen. Det finns inte något rättsmedel enligt nationell lagstiftning mot Supreme Court of the United Kingdoms (Förenade kungarikets högsta domstol) avgöranden.

141 Grunden för denna skyldighet kan emellertid bortfalla på grund av den auktoritativa verkan av den tolkning som EU-domstolen gjort med stöd av artikel 267 tredje stycket FEUF och på så sätt förlora sitt innehåll, bland annat när den fråga som uppkommit är praktiskt taget likalydande med en fråga som redan har varit föremål för ett förhandsavgörande i ett liknande fall eller, i än högre grad, i samma nationella mål, eller när rättsfrågan avgjorts i EU-domstolens fasta praxis, oavsett beskaffenheten av de förfaranden som lett fram till denna praxis och även om de frågor som målet avser inte är helt identiska (dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 36).

142 Det följer för övrigt av EU-domstolens fasta praxis att en nationell domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning får avstå från att hänskjuta en fråga om tolkningen av unionsrätten till EU-domstolen och avgöra frågan under eget ansvar när den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för rimligt tvivel. Innan en nationell domstol som dömer i sista instans drar slutsatsen att så är fallet, måste den vara övertygad om att saken är lika uppenbar för domstolarna i sista instans i de övriga medlemsstaterna och för EU-domstolen. Detta ska bedömas med beaktande av unionsrättens särdrag, de särskilda svårigheter som dess tolkning medför och risken för skillnader i rättspraxis inom unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punkterna 39–41).

143 EU-domstolen har särskilt understrukit att när en nationell domstol som dömer i sista instans får kännedom om att det föreligger olika uppfattningar i rättspraxis – antingen mellan domstolarna i en och samma medlemsstat eller mellan domstolarna i flera medlemsstater – om tolkningen av en unionsbestämmelse som är tillämplig i det nationella målet, måste den vara synnerligen uppmärksam vid sin bedömning av huruvida det eventuellt inte föreligger rimligt tvivel om den korrekta tolkningen av den aktuella bestämmelsen och särskilt beakta det syfte som eftersträvas med förfarandet för förhandsavgörande, nämligen att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten (dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 49).

144 För det första konstaterar EU-domstolen att det är en fråga som hittills aldrig avhandlats i dess praxis huruvida en medlemsstats verkställighet av en skiljedom som meddelats gentemot en annan medlemsstat enligt bestämmelserna i ICSID-konventionen, vilken ingåtts av de flesta medlemsstater före deras EU-anslutning och således för dem utgör en tidigare internationell konvention i den mening som avses i artikel 351 första stycket FEUF, innebär att dessa

medlemsstater är bundna av förpliktelser i förhållande till tredjeländer som har ingått denna konvention med följden att dessa länder ges motsvarande rättigheter som skulle ”påverkas” av bestämmelserna i fördragen, i den mening som avses i den artikeln.

145 Såsom framgår av punkterna 58–65 ovan har EU-domstolen visserligen redan preciserat tillämpningsområdet för artikel 351 första stycket FEUF, men frågan huruvida, enligt det system som inrättats genom ICSID-konventionen, en fördragsslutande part i den konventionen har rätt att kräva att en skiljedom ska verkställas inte enbart av de fördragsslutande parter som är direkt inblandade i tvisten, utan även av övriga fördragsslutande parter i den konventionen är en fråga av viss komplexitet som EU-domstolen ännu inte hade tagit ställning till när Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade den aktuella domen.

146 Det ska dessutom påpekas att EU-domstolen ännu inte har preciserat räckvidden av uttrycket ”som påverkas av bestämmelserna i fördragen” i artikel 351 första stycket FEUF.

147 Såsom EU-domstolen har påpekat i punkterna 78 och 79 ovan kan artikel 351 första stycket FEUF ha en betydande inverkan på unionens rättsordning genom att undergräva unionsrättens effektivitet, såvitt den tillåter medlemsstaterna att underlåta att tillämpa unionsrätten och därmed avvika från principen om unionsrättens företräde – vilken är en av unionsrättens grundläggande kännetecken.

148 För det andra, såsom framgår av punkterna 21 och 101 ovan, gjorde kommissionen – i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet och i det avslutande beslutet – en tolkning av artikel 351 första stycket FEUF som strider mot den tolkning som Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) gjorde i den aktuella domen.

149 Kommissionens tolkning har för övrigt ifrågasatts av investerarna inom ramen för deras talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det avslutande beslutet. I sin dom ogiltigförklarade tribunalen emellertid inte det beslutet av det skälet att artikel 351 första stycket FEUF innebar att unionsrätten inte var tillämplig, utan av det skälet att beslutet åsidosatte artikel 108 FEUF. Med hänsyn till att tribunalens dom har överklagats till EU-domstolen är frågan vilken inverkan artikel 351 första stycket FEUF har på verkställigheten av skiljedomen således alltjämt anhängig vid unionsdomstolarna.

150 För det tredje påpekar EU-domstolen att både High Court of England and Wales (Överdomstolen för England och Wales) och Court of Appeal (Appellationsdomstolen), vid vilka investerarna tidigare hade ansökt om verkställighet, i förevarande mål hade vägrat att pröva frågan om tillämpningen av artikel 351 första stycket FEUF, eftersom denna fråga var anhängig vid unionsdomstolarna och det således fanns en risk för motstridiga avgöranden. Detta påpekades också av Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) i punkterna 29, 32, 91 och 94 i den aktuella domen.

151 För det fjärde ska det noteras att Nacka tingsrätt (Sverige) i dom av den 23 januari 2019 fann att artikel 351 första stycket FEUF inte var tillämplig på verkställigheten av skiljedomen och den domstolen vägrade följaktligen att verkställa skiljedomen i Sverige, med motiveringen att på samma sätt som tingsrätten inte kunde verkställa ett nationellt domstolsavgörande som utdömde skadestånd åt investerarna utan att därigenom åsidosätta artikel 108.3 FEUF och artikel 4.3 FEU, kunde den inte heller verkställa en skiljedom som utdömer skadestånd åt investerarna. Kommissionen har åberopat domen från Nacka tingsrätt i sitt skriftliga yttrande i förfarandet vid Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol).

152 Frågan om verkställighet av skiljedomen var dessutom, såsom framgår av beslutet av den 21 september 2022, Romatsa m.fl. (C-333/19, EU:C:2022:749), anhängig vid belgiska domstolar vid den tidpunkt då Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade den aktuella domen, vilket kommissionen även hade understrukit i sitt skriftliga yttrande till Supreme Court.

153 Av det anförda framgår att det i förevarande fall förelåg tillräckliga omständigheter för att ge upphov till tvivel om tolkningen av artikel 351 första stycket FEUF. Dessa tvivel borde, med hänsyn till den inverkan som den bestämmelsen har på en av unionsrättens grundläggande kännetecken och risken för motstridiga avgöranden inom unionen, ha föranlett Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) att anse att tolkningen av artikel 351 första stycket FEUF inte är så pass uppenbar att den inte lämnar något utrymme för rimligt tvivel.

154 Under dessa omständigheter finner EU-domstolen, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida de övriga argument som kommissionen har anfört till stöd för denna anmärkning är välgrundade, att det ankom på Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol), i egenskap av nationell domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, att med stöd av artikel 267 FEUF hänskjuta frågor till EU-domstolen angående tolkningen av artikel 351 första stycket FEUF, för att undanröja risken för en felaktig tolkning av unionsrätten – en tolkning som Supreme Court, såsom framgår av punkterna 71–84 ovan, de facto kom att göra i den aktuella domen (se, analogt, dom av den 4 oktober 2018, kommissionen/Frankrike (Förskottsskatt), C-416/17, EU:C:2018:811, punkt 113).

155 Av enbart detta skäl ska talan följaktligen bifallas såvitt avser den tredje anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 267 första och tredje styckena FEUF, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet.

Den fjärde anmärkningen: Åsidosättande av artikel 108.3 FEUF, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet

Sökandens argument

156 Kommissionen har gjort gällande att den aktuella domen strider mot artikel 108.3 FEUF, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet, genom att förplikta Rumänien att åsidosätta sina skyldigheter enligt unionsrätten, vilka följer av inhibitionsföreläggandet och beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet.

157 Genom att den inhibition av verkställigheten av skiljedomen som hade förordnats av de underinstanser i Förenade kungariket som hade prövat målet upphävdes blev skiljedomen nämligen verkställbar. Avgörandet från Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) fick således till följd att det skadestånd som hade utdömts i skiljedomen förföll till betalning. Denna följd står i direkt strid med den skyldighet att avbryta genomförandet av åtgärden som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF, såsom denna skyldighet kommit till uttryck i inhibitionsföreläggandet och i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet.

158 Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) har även åsidosatt EU-domstolens praxis, såsom den framgår av domen av den 18 juli 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punkterna 62 och 63), enligt vilken ett förbud mot att bevilja statligt stöd som inte har godkänts i vederbörlig ordning kan åberopas för att förhindra verkställighet av lagakraftvunna domar från nationella domstolar som strider mot detta förbud.

Domstolens bedömning

159 Det framgår av EU-domstolens praxis, såsom det erinrats om i punkterna 95 och 97 ovan, att tillämpningen av unionsbestämmelserna om statligt stöd bygger på en skyldighet till lojalt samarbete mellan, å ena sidan, nationella domstolar och, å andra sidan, kommissionen och unionsdomstolen. Nationella domstolar måste därför avhålla sig från att meddela avgöranden som motverkar ett kommissionsbeslut om statligt stöd, även om detta beslut är preliminärt.

160 EU-domstolen erinrar i detta sammanhang om att medlemsstaterna är skyldiga att underrätta kommissionen om alla planer på att vidta eller ändra en stödåtgärd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, och att enligt artikel 108.3 FEUF inte genomföra en sådan åtgärd förrän kommissionen har antagit ett slutgiltigt beslut vad avser åtgärden (dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 56).

161 Enligt domstolens fasta praxis är en stödåtgärd olaglig om den genomförs i strid med de skyldigheter som följer av denna bestämmelse (dom av den 19 mars 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

162 I detta avseende har EU-domstolen preciserat att förbudet mot att genomföra planer på stödåtgärder, vilket anges i artikel 108.3 sista meningen FEUF, har direkt effekt och är omedelbart tillämpligt på samtliga stöd som har genomförts utan att först ha anmälts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2019, OTP Bank, C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 88).

163 Såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 96 ovan ankommer det följaktligen på nationella domstolar att i enlighet med nationell rätt beakta följderna av ett åsidosättande av artikel 108.3 FEUF, såväl vad gäller giltigheten av de rättsakter genom vilka stödåtgärderna genomförs som vad gäller återkravet av det finansiella stöd som beviljats i strid med denna bestämmelse (dom av den 19 mars 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

164 Nationella domstolar är således behöriga att förordna om återkrav av olagligt stöd från stödmottagarna (se för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 89 och där angiven rättspraxis).

165 Nationella domstolar ska dessutom, för det fall de har att ta ställning till en ansökan om utbetalning av ett olagligt stöd, i princip avslå en sådan ansökan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 januari 2023, DOBELES HES, C-702/20 och C-17/21, EU:C:2023:1, punkt 121).

166 I förevarande fall ska det erinras om att kommissionen i det avslutande beslutet fann att utbetalningen av det skadestånd som hade utdömts genom skiljedomen utgjorde ett olagligt statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden. Skiljedomen hade inte anmälts till kommissionen. Detta beslut ogiltigförklarades visserligen genom tribunalens dom, men ett överklagande av den domen var anhängigt vid EU-domstolen vid den tidpunkt då Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade den aktuella domen.

167 Såsom redan har påpekats i punkterna 110–113 ovan påverkade tribunalens dom inte lagenligheten av inhibitionsföreläggandet och beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet. I dessa beslut ansåg kommissionen att utbetalningen av det skadestånd som hade utdömts genom skiljedomen utgjorde ett olagligt statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden och förelade Rumänien att inte verkställa skiljedomen innan kommissionen hade antagit sitt avslutande beslut.

168 EU-domstolen konstaterar att den aktuella domen förordnar att skiljedomen ska verkställas. Den domen förpliktar således Rumänien att, i strid med skyldigheten i artikel 108.3 sista meningen FEUF, utbetala det skadestånd som utdömts i skiljedomen.

169 Av detta följer att Rumänien således står inför två motstridiga avgöranden rörande verkställigheten av skiljedomen. Istället för att värna om iakttagandet av den bestämmelsen i enlighet med den praxis som det erinrats om i punkterna 163–165, åsidosätter den aktuella domen nämnda bestämmelse genom att förplikta den medlemsstaten att bryta mot den.

170 Det saknar i detta avseende betydelse att det i artikel 108.3 sista meningen FEUF föreskrivs en skyldighet för ”medlemsstaten i fråga”, det vill säga i princip den medlemsstat som verkställer utbetalningen av stödet, i förevarande fall Rumänien.

171 EU-domstolen delar kommissionens uppfattning att skyldigheten till lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, vilken ligger till grund för tillämpningen av unionsbestämmelserna om statligt stöd, krävde att Förenade kungariket, och i synnerhet dess nationella domstolar, underlättade för Rumänien att iaktta sina skyldigheter enligt artikel 108.3 FEUF, om den bestämmelsen inte ska fråntas sin ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 1988, Matteucci, 235/87, EU:C:1988:460, punkt 19).

172 Det faktum att skiljedomen har vunnit laga kraft kan inte heller medföra att denna slutsats underkänns. Regeln om kommissionens exklusiva befogenhet att bedöma huruvida ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden gäller nämligen i den nationella rättsordningen som en följd av principen om unionsrättens företräde. Unionsrätten utgör emellertid hinder för att principen om *res judicata* medför att nationella domstolar inte kan beakta samtliga följder av ett åsidosättande av artikel 108.3 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, punkterna 62 och 63, och dom av den 4 mars 2020, Buonotourist/kommissionen, C-586/18 P, EU:C:2020:152, punkterna 94 och 95)

173 Inte heller artikel 351 första stycket FEUF kan utgöra hinder för tillämpningen av artikel 108.3 FEUF, eftersom artikel 351 första stycket, såsom framgår av punkterna 71–84 ovan, inte var tillämplig i det mål som anhängiggjorts vid Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol). Detta innebär att det inte var möjligt att underlåta att tillämpa unionsbestämmelserna om statligt stöd i kraft av artikel 351 första stycket FEUF.

174 Talan ska följaktligen bifallas såvitt avser den fjärde anmärkningen avseende ett åsidosättande av artikel 108.3 FEUF, jämförd med artikel 127.1 i utträdesavtalet.

175 Mot bakgrund av det anförda konstaterar EU-domstolen att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland genom den aktuella domen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.3 FEU, artikel 108.3, artikel 267 första och tredje styckena och artikel 351 första stycket FEUF, jämförda med artikel 127.1 i utträdesavtalet.

Rättegångskostnader

176 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har genom den dom som Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) meddelade den 19 februari 2020 i målet Micula v Romania underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.3 FEU, artikel 108.3 FEUF, artikel 267 första och tredje styckena FEUF samt artikel 351 första stycket FEUF, jämförda med artikel 127.1 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, som antogs den 17 oktober 2019.**

2) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter