DOMSTOLENS DOM
19. marts 1996 *

I sag C-25/94,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Jörn Sack, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Rüdiger Bandilla, Rådets Juridiske Tjeneste, og juridisk konsulent Felix van Craeyenest, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Richard Plender, QC, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Britiske Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om annullation af den af Rådet (fiskeri) trufne beslutning af 22. november 1993, hvorved medlemsstaterne tillægges stemmeret i De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation med henblik på vedtagelse af en aftale til sikring af, at internationale bevarings- og forvaltningsforanstaltninger respekteres af fiskerfartøjer på det åbne hav,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (referérende dommer), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, H. Ragnemalm og L. Sevón,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 27. juni 1995,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. oktober 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. januar 1994 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel

173 anlagt sag med påstand om annullation af den af Rådet (fiskeri) trufne beslutning af 22. november 1993, hvorved medlemsstaterne tillægges stemmeret i De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (»FAO«) med henblik på vedtagelse af en aftale til sikring af, at internationale bevarings- og forvaltningsforanstaltninger respekteres af fiskerfartøjer på det åbne hav (herefter »aftalen«).

2 Ved beslutning af 26. november 1991, der blev truffet i henhold til artikel II, stk. 3 og 5, i FAO's statutter vedrørende tiltrædelsen af regionale organisationer for økonomisk integration, optog FAO Det Europæiske Økonomiske Fællesskab som medlem sidestillet med Fællesskabets medlemsstater.

3 I medfør af statutternes artikel II, stk. 5, og den tilsvarende artikel XLIV i FAO's almindelige regler afgav Fællesskabet en erklæring med angivelse af, at det bl.a. havde enekompetence med hensyn til alle spørgsmål vedrørende udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer.

4 Med hensyn til medlemmer, der er organisationer, og disses egne medlemsstater er der i artikel XLI, stk. 2 og 3, i FAO's almindelige regler fastsat følgende ordning for alternativ udøvelse af rettighederne som følge af medlemsstatus:

»2. Forud for hvert af organisationens møder meddeler medlemmer, der selv er en organisation, eller disses medlemsstater, om organisationen som medlem eller dens medlemsstater har kompetence... og om organisationen eller dens medlemsstater vil udøve stemmeretten med hensyn til det pågældende punkt på dagsordenen.

3. Såfremt et punkt på dagsordenen både vedrører spørgsmål, der henhører under kompetenceområdet for organisationen, der er medlem, og spørgsmål henhørende under dennes medlemsstaters kompetence, kan både organisationen som medlem

og dens medlemsstater deltage i forhandlingerne. I så fald tages der i mødet kun hensyn til erklæringer fra den part, stemmeretten tilkommer, når der vedtages beslutninger.«

5 Rådet og Kommissionen har den 19. december 1991 vedtaget en ordning »vedrørende forberedelse af FAO-møder samt erklæringer og afstemninger« (herefter »ordningen«).

6 Ordningen indeholder en koordineringsprocedure mellem Kommissionen og medlemsstaterne med hensyn til ansvaret for og erklæringer til det enkelte punkt.

Ordningens punkt 1.12 og 1.13 har følgende ordlyd:

»1.12. Hvis der ikke opnås enighed mellem Kommissionen og medlemsstaterne ..., vil sagen blive afgjort efter fremgangsmåden i traktaten og den vedtagne praksis. Hvis der heller ikke opnås enighed på dette grundlag, vil sagen blive henvist til De Faste Repræsentanters Komité (herefter 'Coreper').

1.13 De afgørelser, der er nævnt i punkt 1.12, berører ikke Fællesskabets og dets medlemsstaters respektive beføjelser.«

7 Punkt 2 indeholder ordningens relevante bestemmelser om erklæringer og afstemninger på FAO-møder, og punkt 2.1, 2.2 og 2.3 har følgende ordlyd:

»2.1. Hvis et punkt på dagsordenen vedrører spørgsmål, der hører under Fællesskabets enekompetence, skal Kommissionen tale og stemme for Fællesskabet.

2.2 Hvis et punkt på dagsordenen vedrører spørgsmål, der hører under medlemsstaternes kompetence, skal medlemsstaterne tale og stemme.

2.3. Hvis et punkt på dagsordenen vedrører spørgsmål, der både hører under medlemsstaternes og Fællesskabets kompetence, må der opnås en fælles holdning ved konsensus. Såfremt der kan opnås en fælles holdning:

— skal formandskabet give udtryk for den fælles holdning, når sagens hovedindhold ligger uden for Fællesskabets enekompetence. Medlemsstaterne og Kommissionen kan tale for at støtte og/eller supplere formandsskabets erklæring. Medlemsstaterne stemmer i overensstemmelse med den fælles holdning

— skal Kommissionen give udtryk for den fælles holdning, når sagens hovedindhold ligger inden for Fællesskabets enekompetence. Medlemsstaterne kan tale for at støtte og/eller supplere Kommissionens erklæring. Kommissionen stemmer i overensstemmelse med den fælles holdning.«

8 FAO har udarbejdet et udkast til »aftale om valg af flag til højsøfiskerfartøjer med henblik på sikring af, at internationale bevarings- og forvaltningsforanstaltninger respekteres«.

9 Da medlemsstaterne har kompetence med hensyn til registrering af skibe, foreslog Kommissionen Rådet, at fremgangsmåden ved blandet kompetence blev anvendt til vedtagelse af dette aftaleudkast. Kommissionen foreslog imidlertid, at Fællesskabet skulle stemme, idet hovedindholdet af aftalen, bevaring og forvaltning af fiskebestande, henhørte under Fællesskabets kompetence.

10 Selv om Kommissionen og medlemsstaterne var enige om, at der forelå blandet kompetence, var de uenige om spørgsmålet om stemmeretten.

11 I overensstemmelse med ordningen vedtog Coreper den 16. marts 1993, at stemmeafgivningen skulle foretages af medlemsstaterne. Rådets Generalsekretariat afgav erklæring herom til FAO-Rådet med henblik på FAO-Rådets 103. samling i juni 1993.

12 Under denne samling førte forhandlingerne til, at bestemmelserne vedrørende registrering og valg af flag udgik af aftaleudkastet.

13 Der blev derefter udarbejdet et nyt udkast med titlen »aftale til sikring af, at internationale bevarings- og forvaltningsforanstaltninger respekteres af fiskerfartøjer på det åbne hav«. Ifølge dette udkast skal der indføres en ordning, hvorefter flagstaten udsteder licenser til fiskeri på det åbne hav, hvilket skal sikre, at de internationale bestemmelser om bevaring og forvaltning overholdes.

14 Den 24. september 1993 foreslog Kommissionen på ny medlemsstaterne, at fremgangsmåden ved blandet kompetence blev anvendt ved vedtagelsen af dette udkast til aftale, således at Fællesskabet havde stemmeretten.

15 Da der ikke kunne opnås enighed, besluttede Coreper den 21. oktober 1993, at der i erklæringen til FAO skulle stå »blandet kompetence — medlemsstatsstemmeafgivning«.

16 Kommissionen fremsendte denne erklæring til FAO inden FAO-Rådets 104. samling den 2.-5. november 1993 og FAO-Konferencens 27. samling den 6.-25. november 1993, hvor aftaleudkastet skulle vedtages.

17 Under Rådets samling (fiskeri) den 22. november 1993 foreslog Kommissionen Rådet at godkende følgende erklæring:

»Rådet konstaterer, at det aftaleudkast, der er forelagt til vedtagelse på konferencen, vedrører bevarelse og forvaltning af højsøfiskeressourcerne ved hjælp af en licensordning og ikke ved bestemmelser om tildeling eller ændring af flag, som oprindelig påtænkt.

Dette aftaleudkast, der også indeholder visse bestemmelser om bistand til udviklingslande, henhører derfor i det væsentlige, om end ikke i sin helhed, under Fællesskabets enekompetence og burde derfor normalt være blevet godkendt på Fællesskabets vegne ved en stemmeafgivning foretaget af Kommissionen.

I fremtiden bør sager af denne art alt efter det enkelte tilfælde behandles i overensstemmelse med punkt 2.1 eller punkt 2.3, andet led, i FAO-ordningen ...«

18 Ifølge protokollen for Rådets samling bekræftede Rådet »Coreper's beslutning« og »afslog at give sin tilslutning til Kommissionens forslag til erklæring«.

19 Rådet konstaterede endvidere, »at de grundlæggende spørgsmål vedrørende kompetence og stemmeafgivning i forbindelse med de emner, der er omfattet af den kommende aftale, ikke var afklaret. Det opfordrede Coreper til på et passende tidspunkt at behandle sidstnævnte spørgsmål endnu en gang.«

20 Udkastet til aftale blev vedtaget af FAO-Konferencen den 24. november 1993, idet Fællesskabets medlemsstater stemte for.

Formaliteten

21 Rådet har støttet af Det Forenede Kongerige nedlagt påstand om afvisning.

22 Rådet har gjort gældende, at spørgsmålet om stemmeret er endeligt afgjort af Coreper den 21. oktober 1993 i overensstemmelse med ordningen. Ved samlingen den 22. november 1993 afslog Rådet blot at underkende Coreper's beslutning, men vedtog ikke en retsakt i traktatens artikel 173's forstand. Selv hvis Rådet antages at have vedtaget en formel beslutning, var den en bekræftelse af Coreper's tidligere beslutning.

23 Kommissionen har heroverfor anført, at Coreper har til opgave at forberede Rådets arbejde, og at Coreper's beslutninger først bliver endelige, når de er

godkendt af Rådet. Ordningen udelukker ikke, at et spørgsmål kan forelægges Rådet, hvis der ikke er enighed mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

24 Hertil bemærkes, at i henhold til traktatens artikel 145 har Rådet beføjelse til at træffe beslutninger.

25 I traktatens artikel 151, stk. 1, der er placeret i den afdeling, der vedrører Rådet, bestemmes det, at Coreper har til opgave at forberede Rådets arbejde og udføre de hverv, der tildeles det af Rådet.

26 Det fremgår af disse bestemmelser, at Coreper ikke er en institution i Fællesskabet, der ved traktaten er tillagt egne beføjelser, men at det er et hjælpeorgan for Rådet og varetager forberedende og udøvende funktioner for dette.

27 Udførelsen af de hverv, som Rådet tildeler det, giver ikke Coreper kompetence til at udøve den beføjelse til at træffe beslutninger, som ifølge traktaten tilkommer Rådet.

28 Det følger heraf, at Coreper ikke kunne vedtage en beslutning om spørgsmålet om stemmeret den 21. oktober 1993, og at Rådets afstemning den 22. november 1993 derfor ikke kan anses for at være en bekræftelse af en beslutning, der tidligere var truffet af Coreper.

29 Med hensyn til Rådets argument om, at det ikke har vedtaget en retsakt i traktatens artikel 173's forstand, bemærkes, at annullationssøgsmål kan anlægges til prøvelse af enhver af institutionerne udstedt bestemmelse, som tilsigter at skabe

retsvirkninger, uanset bestemmelsens karakter og form (jf. vedrørende indgåelse af en international aftale bl.a. dom af 31.3.1971, »AETR-dommen«, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263, præmis 42).

30 Rådet har i så henseende anført, at hvis der foreligger en beslutning, har den kun proceduremæssig eller protokollær karakter, hvilket ikke har kunnet påvirke Kommissionens rettigheder eller kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

31 Kommissionen har dertil anført, at Rådets beslutning endeligt fratager Fællesskabet dets stemmeret ved vedtagelsen af udkastet til aftale. Da beslutningen blev vedtaget, havde FAO-Konferencen endnu ikke tilendebragt sit arbejde, og beslutningen fik derfor virkning på udøvelsen af Fællesskabets beføjelser i forhold til FAO. Endelig har Rådets beslutning og medlemsstaternes stemmeafgivning bragt tredjelande i vildfarelse om Fællesskabets kompetence.

32 Det bemærkes, at Rådets beslutning har retsvirkninger i flere henseender.

33 For det første indeholder den en anerkendelse af, at medlemsstaterne og ikke Fællesskabet har retten til at deltage i den endelige vedtagelse af aftalen, hvilket udgør et væsentligt stadium ved indgåelsen af en traktat, som forhandles i en international organisation, jf. artikel 9 i Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten.

Ved at anerkende, at medlemsstaterne har kompetencen til at træffe den endelige afgørelse om indholdet af aftalen, griber Rådets beslutning ind i de rettigheder for Fællesskabet, der følger af dets medlemsskab af FAO.

34 For det andet forbydes det ved denne beslutning i medfør af ordningens punkt 2.3 Kommissionen at give udtryk for den fælles holdning, således at Kommissionen kun kan tale for at støtte og/eller supplere formandsskabets erklæring. Eftersom aftalens indhold stadig kunne ændres, indtil teksten blev vedtaget, bevirkede den omstændighed, at stemmeretten var blevet tillagt medlemsstaterne, at Fællesskabet ikke effektivt kunne deltage i de forhandlinger, der eventuelt ville gå forud for den endelige vedtagelse af aftalens tekst.

35 For det tredje har medlemsstaternes stemmeafgivning i overensstemmelse med den fælles holdning, således som foreskrevet i ordningen, over for tredjelande og FAO givet det udseende af, at hovedindholdet af aftalen ikke var omfattet af Fællesskabets enekompetence.

36 Som det følger af artikel XLI, stk. 2, i FAO's almindelige regler, fremgår det ved udøvelsen af stemmeretten vedrørende et punkt på dagsordenen, om organisationen som medlem eller dens medlemsstater har kompetence med hensyn til det pågældende spørgsmål. Medlemsstaternes udøvelse af stemmeretten har derfor virkninger for kompetencen til at gennemføre aftalen og indgå senere aftaler om samme spørgsmål.

37 Rådets afstemning har derfor fået retsvirkninger for forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, mellem institutionerne og endelig mellem Fællesskabet og

dets medlemsstater på den ene side og andre folkeretlige retssubjekter, særligt FAO og FAO's medlemsstater, på den anden side. Den udgør derfor en retsakt i traktatens artikel 173's forstand.

38 Denne konstatering afkræftes ikke af erklæringen i protokollen for Rådets samling om, at de grundlæggende spørgsmål vedrørende kompetence og stemmeafgivning i forbindelse med de emner, der var omfattet af den kommende aftale, ikke var afklaret. En sådan erklæring kan ikke tjene til at afgrænse rækkevidden af Rådets beslutning, når erklæringens indhold overhovedet ikke omhandles i beslutningen. Erklæringen er følgelig uden retlig betydning (jf. dom af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 18).

39 Afvisningspåstanden kan herefter ikke tages til følge.

Realiteten

40 Indledningsvis bemærkes, at det mellem sagens parter er ubestridt, at der foreligger blandet kompetence og en fælles holdning, men parterne er uenige om, hvorvidt aftalen, der blev forelagt til vedtagelse på FAO-Konferencen, angår et spørgsmål, der i det væsentlige henhører under Fællesskabets enekompetence.

41 Det bemærkes hertil, at Fællesskabet på det interne plan har kompetence til at træffe enhver foranstaltning til bevaring af havets biologiske ressourcer (dom af 14.7.1976, forenede sager 3/76, 4/76 og 6/76, Kramer m.fl., Sml. s. 1279).

42 Efter fast retspraksis følger det af selve de forpligtelser og beføjelser, som i henhold til fællesskabsretten internt er tillagt Fællesskabets institutioner, at Fællesskabet har kompetence til at påtage sig internationale forpligtelser til bevaring af havets ressourcer (ovennævnte dom i Kramer-sagen, præmis 33).

43 I den kompetenceerklæring, som Fællesskabet afgav til FAO ved tiltrædelsen, angav Fællesskabet derfor, at det havde enekompetence med hensyn til alle spørgsmål vedrørende udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer.

44 Det følger endvidere af fast retspraksis, at Fællesskabet for så vidt angår det åbne hav på de områder, der henhører under dets kompetence, har samme kompetence til at lovgive, som ifølge folkeretten tilkommer den stat, hvis flag fartøjet fører, eller hvor det er registreret (dom af 24.11.1993, sag C-405/92, Mondiet, Sml. I, s. 6133, præmis 12).

45 Det fremgår af sagen, at da Rådet vedtog den anfægtede beslutning, var hovedindholdet af den aftale, der skulle vedtages af FAO-Konferencen, at internationale bevarings- og forvaltningsforanstaltninger skulle respekteres af fiskerfartøjer på det åbne hav, og aftalen indeholdt ikke længere de bestemmelser om tildeling af flag, som Rådet støttede sig på, da det fastslog, at aftalens hovedindhold ikke lå inden for Fællesskabets enekompetence.

46 Det er i den forbindelse uden føje, når Rådet har hævdet, at den tilladelse til fiskeri på det åbne hav, som medlemsstaterne skulle give på betingelse af overholdelse af bevarings- og forvaltningsforanstaltningerne, har en tilsvarende funktion som

tildeling af flag. Som Kommissionen særligt har anført, er udstedelse af tilladelser til at fiske et traditionelt middel til forvaltning af fiskebestande, som navnlig giver fiskerfartøjer adgang til farvandene og bestandene, og som således adskiller sig grundlæggende fra de almindelige krav, som medlemsstaterne i henhold til folkerettens bestemmelser kan stille for at give alle former for fartøjer ret til at føre deres flag.

47 Med hensyn til bestemmelserne om vedtagelse af eventuelt strafferetlige sanktioner og om bistand til udviklingslande, som ifølge Rådet henhører under medlemsstaternes kompetence, fremgår det, at disse under alle omstændigheder ikke indtager en fremtrædende plads i udkastet til aftale.

48 Det bemærkes i så henseende, at når en aftale eller en konvention henhører dels under Fællesskabets, dels under medlemsstaternes kompetenceområde, må der såvel under forhandlings- og tiltrædelsesfasen som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser etableres et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner. Denne forpligtelse til samarbejde følger af kravet om enhed i Fællesskabets optræden udadtil (afgørelse 1/78 af 14.11.1978, Sml. s. 2151, præmis 34, 35 og 36, udtalelse 2/91 af 19.3.1993, Sml. I, s. 1061, præmis 36, og udtalelse 1/94 af 15.11.1994, Sml. I, s. 5267, præmis 108). Det påhviler Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på bedst muligt at sikre et sådant samarbejde (ovennævnte udtalelse 2/91, præmis 38).

49 For så vidt angår nærværende sag bemærkes, at ved punkt 2.3 i ordningen mellem Rådet og Kommissionen opfyldes denne forpligtelse til samarbejde mellem Fællesskabet og medlemsstaterne i forhold til FAO. Det fremgår endvidere af ordningens ordlyd, at de to institutioner tilsigtede at forpligte sig over for hinanden. Rådet har i øvrigt på intet tidspunkt under sagens behandling bestridt rækkevidden af ordningen.

50 Det må herefter fastslås, at Rådet, da det konkluderede, at hovedindholdet af udkastet til aftale vedrørte spørgsmål, der ikke lå inden for Fællesskabets enekompetence, og derfor tildelte medlemsstaterne stemmeretten med henblik på vedtagelsen af dette udkast, overtrådte punkt 2.3 i ordningen, som det var forpligtet til at overholde.

51 Rådets beslutning af 22. november 1993 må derfor annulleres.

Sagens omkostninger

52 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Rådet har tabt sagen, bør det tilpligtes at betale sagens omkostninger. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, skal Det Forenede Kongerige, der er indtrådt i sagen, bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den af Rådet (fiskeri) trufne beslutning af 22. november 1993, hvorved medlemsstaterne tillægges stemmeret i De Forenede Nationers Levnedsmiddel-

- og Landbrugsorganisation med henblik på vedtagelse af en aftale til sikring af, at internationale bevarings- og forvaltningsforanstaltninger respekteres af fiskerfartøjer på det åbne hav, annulleres.

2) Rådet betaler sagens omkostninger.

3) Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Hirsch	Mancini
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Kapteyn	Gulmann
Murray	Ragnemalm		Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. marts 1996.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident