DOMSTOLENS DOM

9. august 1994 *

I sag C-327/91,

Den Franske Republik ved directeur des affaires juridiques Jean-Pierre Puissochet, Udenrigsministeriet, og secrétaire adjoint principal des affaires étrangères Géraud de Bergues, samme ministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto José Navarro González, og Abogado del Estado Gloria Calvo Díaz, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

og af

Kongeriget Nederlandene ved juridisch adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, og assistent juridisch adviseur J. W. de Zwaan, samme ministerium, som

* Processprog: fransk.

befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Nederlandske Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienter,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Marie-José Jonczy og Pieter-Jan Kuyper samt Julian Currall, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af aftalen mellem Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og De Forenede Staters regering om anvendelsen af de kontraherende parters konkurrenceret, som blev undertegnet og trådte i kraft den 23. september 1991,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco og D. A. O. Edward (refererende dommer)

samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: J.-G. Giraud,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. juli 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. december 1991 har Den Franske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, og EKSF-traktatens artikel 33 anlagt sag med påstand om annullation af aftalen mellem Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og De Forenede Staters regering om anvendelse af de kontraherende parters konkurrenceret, som blev undertegnet den 23. september 1991 (herefter benævnt »aftalen«).

2 Aftalen blev undertegnet i Washington på De Forenede Staters vegne af Attorney General, W. P. Barr, og af præsidenten for Federal Trade Commission, L. Steiger,

og på vegne af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber af Kommissionens næstformand, Sir Leon Brittan.

3 Ifølge aftalens artikel 1, stk. 2, forstås ved »konkurrenceret«:

»...

i) for De Europæiske Fællesskabers vedkommende, artikel 85, 86, 89 og 90 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser, artikel 65 og 66 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) samt de hertil udstedte gennemførelsesforordninger, herunder Den Høje Myndigheds beslutning nr. 24-54, og

ii) for De Forenede Staters vedkommende, Sherman Act (15 U. S. C. §§ 1-7), Clayton Act (15 U. S. C. §§ 12-27), Wilson Tariff Act (15 U. S. C. §§ 8-11) og Federal Trade Commission Act (15 U. S. C. §§ 41-68, bortset fra bestemmelserne om forbrugerbeskyttelse).

...«

4 Ved »myndigheder på konkurrenceområdet« forstås endvidere ifølge aftalen:

»...

i) for De Europæiske Fællesskabers vedkommende, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber hvad angår dennes ansvar for De Europæiske Fællesskabers konkurrenceregler, og

ii) for De Forenede Staters vedkommende, Antitrust Division of the United States Department of Justice og Federal Trade Commission;

...«

5 Aftalen har til formål at fremme parternes samarbejde og samordning og at begrænse risikoen for tvister mellem parterne ved anvendelsen af deres respektive konkurrenceret eller at afbøde virkningerne heraf (artikel I, stk. 1).

6 Med henblik herpå skal parterne give hinanden underretning om de foranstaltninger til gennemførelse af deres respektive konkurrenceret, som kan berøre væsentlige interesser hos den anden part (artikel II), udveksle oplysninger om forskellige spørgsmål af fælles interesse ved anvendelsen af konkurrenceretten (artikel III), koordinere gennemførelsesforanstaltningerne (artikel IV) samt følge visse procedurer for gensidig konsultation (artikel VII).

7 Desuden indfører parterne ved aftalens artikel V et indbyrdes samarbejde hvad angår konkurrencebegrænsende handlinger, som begås på et af parternes område, og som kan skade væsentlige interesser hos den anden part (»positive comity«). I disse tilfælde kan den part, hvis væsentlige interesser berøres, ved underretning til den anden part anmode denne om, at dens myndigheder på konkurrenceområdet træffer foranstaltninger over for de konkurrencebegrænsende handlinger, som er begået på dens område. For at undgå konflikter bestemmes det i artikel VI, at hver part, når den træffer gennemførelsesforanstaltninger, skal bestræbe sig på at tage hensyn til væsentlige interesser hos den anden part (»traditional comity«).

8 Artikel VIII indeholder bestemmelser om iagttagelse af oplysningernes fortrolighed, hvorefter parterne kan undlade at meddele den anden part oplysninger, såfremt dette er forbudt ved lov eller er uforeneligt med væsentlige interesser hos den part, som er i besiddelse af disse oplysninger.

9 Ifølge artikel IX »må ingen af aftalens bestemmelser fortolkes på en måde, som er uforenelig med gældende ret i Amerikas Forenede Stater eller De Europæiske Fællesskaber eller i disses stater, henholdsvis medlemsstater, eller fortolkes på en sådan måde, at de kræver en ændring af gældende ret«.

10 Artikel X fastsætter under hvilke former meddelelser og underretninger kan sendes. De kan enten være mundtlige, telefoniske eller skriftlige eller sendes pr. telefax.

11 Endelig fremgår det af artikel XI, stk. 1, at aftalen træder i kraft på datoen for dens undertegnelse. Ifølge stk. 2 forbliver aftalen i kraft indtil 60 dage efter den dato, hvor en af parterne giver den anden part skriftlig meddelelse om, at den ønsker at opsige aftalen. Ifølge artikel XI, stk. 3, skal aftalen tages op til revision af parterne senest 24 måneder efter dens ikrafttræden.

12 Aftalen er ikke offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Formaliteten

13 I svarskriftet har Kommissionen anført, at den franske regering burde have anfægtet den beslutning, hvorved Kommissionen gav sin næstformand bemyndigelse til at undertegne aftalen med De Forenede Stater på sine vegne, og ikke selve aftalen.

14 Hertil bemærkes alene, at det er en betingelse for at realitetsbehandle en sag i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, at den anfægtede retsakt hidrører fra en institution og har retsvirkninger (jf. dom af 31.3.1971, sag 22/70, »AETR«, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263).

15 I så henseende må det konstateres, at det fremgår af selve ordlyden af den i sagen omhandlede aftale, at den tilsigter at have retsvirkninger. Følgelig kan den retsakt, hvorved Kommissionen har tilkendegivet at indgå aftalen, gøres til genstand for et annullationssøgsmål.

16 Fællesskabeets institutioners udøvelse af deres beføjelser på det internationale område må nemlig ikke unddrages den domstolskontrol, som er foreskrevet i traktatens artikel 173.

17 Den Franske Republiks påstand må forstås således, at den er rettet mod den retsakt, hvorved Kommissionen har tilkendegivet at indgå aftalen. Sagen kan derfor tages under realitetsbehandling.

Realiteten

18 Til støtte for sin påstand har den franske regering fremført tre anbringender. For det første, at Kommissionen ikke havde kompetence til at indgå en sådan aftale, for det andet, at aftalen ikke er begrundet, og at der foreligger en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, samt for det tredje, at Fællesskabets konkurrenceret er tilsidesat.

Første anbringende

19 EØF-traktatens artikel 228, stk. 1, i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, lød således:

»I de tilfælde, hvor denne traktats bestemmelser forudsætter indgåelse af aftaler mellem Fællesskabet og en eller flere stater eller en international organisation, føres forhandlingerne vedrørende disse aftaler af Kommissionen. Med forbehold af den kompetence, som på dette område er tillagt Kommissionen, afsluttes de af Rådet, efter at dette i de i denne traktat fastsatte tilfælde har indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet.«

20 Den Franske Republik har først anført, at kompetencen til at indgå internationale aftaler efter denne traktatbestemmelse udtrykkeligt er forbeholdt Rådet. Da Kommissionen alene har beføjelse til at føre forhandlingerne på dette område, har den overskredet sin kompetence ved at indgå aftalen.

21 Heroverfor har Kommissionen anført, at aftalen er af rent administrativ karakter, og at den har kompetence til at indgå administrative aftaler. På grund af de forpligtelser, som er fastsat i aftalen, vil en tilsidesættelse af denne nemlig ikke medføre et

internationalt søgsmål, som kan indebære et ansvar for Kommissionen, men blot, at aftalen bortfalder.

22 I den forbindelse anfører Kommissionen endvidere, at parterne under alle omstændigheder ikke efter artikel IX må fortolke aftalen på en måde, der er uforenelig med deres egen ret (dvs. for De Europæiske Fællesskabers vedkommende heller ikke på en måde, som er uforenelig med medlemsstaternes ret) eller på en måde, som vil kræve en ændring af deres egen ret.

23 Herom bemærkes, som tidligere fastslået, at aftalen fremkalder retsvirkninger.

24 Endvidere bemærkes, at ifølge traktatens artikel 210 har alene Fællesskabet — der har status som juridisk person — evne til at forpligte sig ved indgåelse af aftaler med en tredjestat eller en international organisation.

25 Aftalen kan derfor utvivlsomt kun binde De Europæiske Fællesskaber. Følgelig er den en international aftale mellem en international organisation og en stat i den betydning, som forudsat i artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), i Wienerkonventionen af 21. marts 1986 vedrørende retten til at indgå traktater mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes. Opfylder Kommissionen ikke aftalen, er det altså Fællesskabet, der kan drages til ansvar i international sammenhæng.

26 På dette grundlag må det herefter undersøges, om Kommissionen var kompetent efter fællesskabsretten til at indgå en sådan aftale.

27 Som Domstolen fastslog i udtalelse 1/75 af 11. november 1975 (Sml. s. 1355) anvendes udtrykket »aftale« i traktatens artikel 228 i en generel betydning, således at forstå, at den sigter til enhver overenskomst, der er indgået af folkeretssubjekter, og som har bindende virkning, uanset hvorledes den formelt betegnes.

28 Endvidere udgør bestemmelsen i artikel 228 om indgåelse af traktater, som generaladvokaten har fremhævet i punkt 37 i sit forslag til afgørelse, en generel, selvstændig retsregel med samme rækkevidde som en forfatningsbestemmelse, for så vidt den tillægger fællesskabsinstitutionerne bestemte beføjelser. Med det formål at sikre ligevægten mellem Fællesskabets institutioner fastsættes det i bestemmelsen, at aftalerne mellem Fællesskabet og en eller flere stater skal forhandles af Kommissionen og derpå afsluttes af Rådet, efter at der er indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet i de tilfælde, som er foreskrevet i traktaten. Rådets beføjelse til at indgå aftaler gælder dog »med forbehold af den kompetence, som på dette område er tillagt Kommissionen«.

29 Den franske regering har herom gjort gældende, at den kompetence, som er tillagt Kommissionen, er begrænset til de aftaler, som Kommissionen skal indgå med henblik på anerkendelse af de af Fællesskabet udstedte passérsedler (artikel 7 i protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter). Den franske regering erkender, at denne kompetence måske tillige omfatter kompetencen til indgåelsen af sådanne aftaler, som regeringen betegner som administrative aftaler eller arbejdsaftaler, der f.eks. omfatter de aftaler om tilvejebringelse af forbindelser med organerne for De Forenede Nationer og andre internationale organisationer, som er nævnt i EØF-traktatens artikel 229.

30 Heroverfor har Kommissionen først med henvisning til den gældende praksis for indgåelse af de aftaler, som den betegner som internationale administrative aftaler, bemærket, at den omhandlede klausul i artikel 228 ikke kan fortolkes indskrænkende som anført af den franske regering. Hvis traktatens forfattere nemlig havde villet begrænse Kommissionens beføjelse til at indgå traktater, ville de

have anvendt en anden formulering af den franske version af artikel 228 og have henlagt den omhandlede kompetence til Rådet med forbehold af den kompetence, som er tildelt (*attribuées*) Kommissionen og ikke anerkendt for (*reconnues*) Kommissionen.

31 Den omstændighed, at der anvendes udtrykket »reconnues« i den franske version, må efter Kommissionens opfattelse forstås på den måde, at den kan udlede beføjelser af andre retskilder end traktaten, såsom institutionernes praksis. Endvidere anfører Kommissionen under henvisning til en analogi fra Euratom-traktatens artikel 101, stk. 3, at den selv kan forhandle og indgå aftaler og overenskomster, hvis gennemførelse ikke kræver Rådets medvirken, og som kan udføres inden for rammerne af det pågældende budget uden at medføre nye finansielle forpligtelser for Fællesskabet, forudsat den holder Rådet underrettet derom.

32 Disse argumenter kan ikke tages til følge.

33 For det første må udtrykket »med forbehold af den kompetence, som ... er tillagt Kommissionen« forstås som en undtagelse fra reglen om, at Rådet har kompetence til at indgå internationale aftaler.

34 For det andet fremgår det af EØF-traktatens artikel 4, stk. 1, andet afsnit, at »hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne traktat«. Udtrykket »reconnues« (anerkendt) i den franske version af artikel 228 har derfor ikke en anden betydning end »attribuées« (tildelt).

35 For det tredje leder de udtryk, som anvendes i andre sprogversioner af artikel 228, snarere tanken hen på betydningen »tildeling« end betydningen »anerkendelse«. Det gælder bl.a. den danske version (»som på dette område er tillagt Kommissionen«), den tyske version (»der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem

Gebiet besitzt«), den nederlandske version (»van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden«) samt den engelske version (»the power vested in the Commission in this field«).

36 For det fjerde kan en bestemt praksis på området under alle omstændigheder ikke tillægges større betydning end traktatens bestemmelser.

37 Disse betragtninger kan ikke tilbagevises af Kommissionen med, at den ved traktatens artikel 228 har fået tillagt en tilsvarende kompetence som ved Euratom-traktatens artikel 101, stk. 3.

38 For det første er den procedure, som er foreskrevet i Euratom-traktaten, helt anderledes end proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 228, som generaladvokaten med rette har fremhævet i punkt 26 i sit forslag til afgørelse.

39 For det andet må det betænkes, at EØF-traktaten og Euratom-traktaten blev forhandlet på samme tid og underskrevet samme dato, hvorfor forfatterne af de to traktater, såfremt de havde ønsket, at Kommissionen skulle have den samme kompetence, udtrykkeligt ville have fastsat dette.

40 Endelig har Kommissionen fremsat et sidste argument over for den franske regerings anbringender, nemlig at de særlige beføjelser, som Kommissionen ved EØF-traktaten har fået tillagt inden for konkurrenceområdet, endnu klarere viser, at den har kompetence til at indgå internationale aftaler. Ifølge traktatens artikel 89 og bestemmelserne i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, den første forordning om anvendelse af EØF-traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-62, s. 81), skal Kommissionen nemlig påse anvendelsen af de i traktatens artikel 85 og 86 fastlagte principper og anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21. decem-

ber 1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelse (EFT 1990 L 257, s. 14).

41 Heller ikke dette argument kan lægges til grund. Selv om Kommissionen indadtil har kompetence til at træffe individuelle beslutninger om anvendelse af de konkurrenceregler, som aftalen vedrører, kan dens interne kompetence ikke ændre ved den fordeling af kompetencen mellem Fællesskabets institutioner med hensyn til at indgå internationale aftaler, som er nærmere fastlagt i traktatens artikel 228.

42 Anbringendet om, at Kommissionen ikke havde kompetence til at indgå den anfægtede aftale, må herefter tages til følge.

43 Uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige anbringender, som Den Franske Republik har gjort gældende, må den retsakt, hvorved Kommissionen tilkendegav at indgå aftalen med De Forenede Stater om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers og De Forenede Staters konkurrenceret, følgelig annulleres.

Sagens omkostninger

44 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har tabt sagen og pålægges derfor at betale sine egne og Den Franske Republiks omkostninger.

45 I medfør af procesreglementers artikel 69, stk. 4, betaler Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene, som er indtrådt i sagen til støtte for Den Franske Republiks påstande, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den retsakt, hvorved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har tilkendegivet at indgå aftalen med Amerikas Forenede Stater om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers og De Forenede Staters konkurrenceret, som blev undertegnet og trådte i kraft den 23. september 1991, annulleres.

2) Kommissionen betaler sine egne og Den Franske Republiks omkostninger.

3) Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene betaler deres egne omkostninger.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. august 1994.

R. Grass
Justitssekretær

O. Due
Præsident