FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 5. maj 1998 *

1. Europa-Parlamentet har i nærværende sag nedlagt påstand om annullation af Rådets beslutning 96/664/EF af 21. november 1996 om vedtagelse af et flerårigt program til støtte af Fællesskabets sproglige mangfoldighed i informationssamfundet [1]. Denne påstand støttes på et anbringende vedrørende hjemmelen for beslutningen, der blev vedtaget i henhold til EF-traktatens artikel 130. Efter den sagsøgende institutions opfattelse skulle også traktatens artikel 128, der vedrører Fællesskabets indsats på det kulturelle område, have været benyttet som hjemmel.

Faktiske og retlige omstændigheder

2. Etaperne i den procedure, der førte til retsaktens vedtagelse kan beskrives som følger. Den 8. november 1995 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til beslutning om vedtagelse af et flerårigt program til fremme af Fællesskabets sproglige mangfoldighed i informationssamfundet [2] (»MLIS-programmet«). I en beslutning af 21. juni 1996 [3] udtalte Parlamentet, at retsgrundlaget for beslutningen ud over EF-traktatens artikel 130 også skulle have omfattet dens artikel 128 for at fremhæve programmets kulturelle aspekter. Kommissionen fastholdt imidlertid sit oprindelige forslag, for så vidt angår den valgte hjemmel, og den 21. november 1996 vedtog Rådet den anfægtede retsakt alene under henvisning til artikel 130. Parlamentet lagde herefter sag ved Domstolen med påstand om annullation af beslutningen.

3. For at kunne afgøre, om hjemmelen for den her omhandlede retsakt er korrekt, må i overensstemmelse med Domstolens faste praksis [4] først og fremmest retsaktens formål og indhold analyseres.

I første betragtning til beslutningen hedder det:

»Det fremtidige informationssamfund giver industrien og især sprogindustrien nye perspektiver for kommunikation og handel på både de europæiske markeder og verdens-

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 306, s. 40.

2 — Forslaget var et led i det handlingsprogram, som Kommissionen vedtog den 19.7.1994 under titlen »Det kommende informationssamfund i Europa — en handlingsplan« (KOM(94) 347).

3 — EFT C 198, s. 248.

4 — Jf. som en af mange domme, Domstolens dom af 3.12.1996, sag C-268/94, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 6177.

markederne, der er præget i af høj grad af sproglig og kulturel mangfoldighed.«

I fjerde betragtning omtales udtrykkeligt nødvendigheden af

Dette er udgangspunktet for en udtalelse om, at »industrien og alle andre berørte aktører må udarbejde specifikke og hensigtsmæssige løsninger for at overvinde sprogbarriererne, hvis de til fulde skal kunne drage nytte af fordelene ved det indre marked og fortsat være konkurrencedygtige på verdensmarkederne« [5].

»... at fremme anvendelsen af teknologier, værktøjer og metoder, der reducerer omkostningerne ved overførsel af information mellem mennesker eller applikationer, som anvender forskellige sprog, samtidig med at oversættelsernes kvalitet sikres, navnlig når det drejer sig om litterære oversættelser, som kræver en særlig kreativ indsats«.

I syvende betragtning betones nødvendigheden af en indsats fra Fællesskabets side:

Tredje betragtning omhandler navnlig den personkreds, som beslutningen har betydning for:

»Ansvaret for sprogpolitikken påhviler medlemsstaterne under overholdelse af fællesskabsretten; imidlertid er fremme af udviklingen af moderne værktøjer til sprogbehandling og deres anvendelse et aktivitetsområde, hvor en fællesskabsaktion er nødvendig for at opnå betragtelig stordriftsfordele og samhørighed mellem de forskellige sprogområder; foranstaltninger på fællesskabsplan bør være afpasset efter de mål der skal nås, og udelukkende dreje sig om de områder, hvor der kan opnås en ekstra gevinst for Fællesskabet.«

»Den private sektor på området består hovedsagelig af små og mellemstore virksomheder (SMV), der har betydelige vanskeligheder ved at komme ind på andre sprogmarkeder og derfor må støttes, navnlig i betragtning af deres beskæftigelsesskabende rolle.«

Endvidere fremhæves i betragtningerne de positive følger af beslutningen for Fællesska-

5 — Anden betragtning.

bets borgere, når det gælder dels »rimelig adgang til information«, der »bør være tilgængelig for (borgerne) på deres eget sprog« [6], dels »en enestående mulighed for adgang til den sproglige og kulturelle rigdom og mangfoldighed i Europa« [7].

I præamblen hedder det endvidere:

»Sprog, der forbliver udelukket fra informationssamfundet, risikerer en mere eller mindre hurtig marginalisering« [8].

De centrale bestemmelser i beslutningens dispositive del er artikel 1 og 2. Artikel 1 har følgende ordlyd:

»Der vedtages et fællesskabsprogram, som tager sigte på:

— at øge kendskabet til og stimulere tilvejebringelsen af flersprogede tjenester i Fællesskabet, som anvender sprogteknologier, -ressourcer og -standarder

— at skabe gunstige betingelser for sprogindustriernes udvikling

— at mindske omkostningerne ved informationsoverførsel mellem sprog, navnlig af hensyn til SMV (små og mellemstore virksomheder)

— at bidrage til støtte af Fællesskabets sproglige mangfoldighed.

I denne beslutning forstås ved:

a) 'flersprogede tjenester': tjenester, som muliggør kommunikation mellem brugere af forskellige af Fællesskabets sprog

b) 'sprogindustrier': virksomheder, institutioner og erhvervsdrivende, som yder eller muliggør tilrådighedsstillelse af ensprogede eller flersprogede tjenester på

6 — Jf. ellevte betragtning.
7 — Jf. sjette betragtning.
8 — Jf. tolvte betragtning.

områder som f.eks. informationsfremfinding, oversættelse, sprogteknologi og elektroniske ordbøger.«

Dernæst giver artikel 2 en detaljeret beskrivelse af programmets indhold:

»For at nå målene i artikel 1 gennemføres nedenstående aktioner i overensstemmelse med aktionslinjerne i bilag I og gennemførelsesbestemmelserne for programmet i bilag III:

— støtte til skabelse af en ramme af tjenester for sprogressourcer og opmuntring af de pågældende sammenslutninger

— tilskyndelse til anvendelse af sprogteknologier, -ressourcer og -standarder og integrering af disse i informatikapplikationer

— fremme af brug af avancerede sprogværktøjer i Fællesskabet og i medlemsstaternes offentlige sektor

— ledsageforanstaltninger.

Ingen af disse aktioner må overlappe initiativer på disse områder under andre nationale programmer eller fællesskabsprogrammer.

I alle planlagte projekter skal der i Fællesskabets foranstaltninger tages hensyn til eksisterende ressourcesamlende samarbejdsarrangementer på nationalt plan, fællesskabsplan og internationalt plan inden for oversættelse, terminologi, leksika og tekstsamlinger for således at anvende disponible faciliteter og undgå dobbeltarbejde.«

Programmet løber over en periode på tre år [9] og iværksættes af Kommissionen [10].

4. Jeg skal herefter nævne de regler i traktaten, som har betydning i nærværende sag.

9 — Jf. artikel 3, der desuden fastlægger det finansielle referencegrundlag for programmets gennemførelse.

10 — Jf. artikel 4.

Artikel 128, der er indsat i afsnit IX om kultur, har følgende ordlyd:

»1. Fællesskabet bidrager til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet det respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv.

2. Fællesskabet skal ved sin indsats fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt støtte og udbygge medlemsstaternes indsats på følgende områder:

— forbedring af kendskabet til og formidlingen af de europæiske folkeslags kultur og historie

— bevarelse og beskyttelse af den kulturarv, der er af europæisk betydning

— ikke-kommercielle udvekslinger

— kunstneriske og litterære frembringelser, herunder i den audiovisuelle sektor.

3. Fællesskabet og dets medlemsstater fremmer samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med kulturelle forhold, herunder navnlig Europarådet.

4. Fællesskabet tager hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser i denne traktat.«

For at bidrage til virkeliggørelse af målene i denne artikel har Rådet to slags beføjelser: det kan vedtage henstillinger, idet det træffer afgørelse »med enstemmighed på forslag af Kommissionen« [11] eller det kan vedtage »tilskyndelsesforanstaltninger, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser« [12]. For sidstnævnte foranstaltninger skal proceduren i traktatens artikel 189 B følges.

Dernæst må nævnes artikel 130, der er blevet indsat i afsnit XIII om industrien:

»1. Fællesskabet og medlemsstaterne sørger for, at de nødvendige betingelser for udvik-

11 — Artikel 128, stk. 5, andet led.
12 — Artikel 128, stk. 5, første led.

lingen af fællesskabsindustriens konkurrenceevne er til stede.

Med henblik herpå tager deres indsat i overensstemmelse med et åbent og konkurrencepræget markedssystem sigte på:

— at industrien hurtigere kan tilpasse sig strukturforandringerne

— at fremme et klima, der er gunstigt for initiativer og udvikling af virksomheder overalt i Fællesskabet, navnlig små og mellemstore virksomheder

— at fremme et klima, der er gunstigt for samarbejdet mellem virksomheder

— at fremme udnyttelsen af det industrielle potentiale i politikkerne for innovation, forskning og teknologisk udvikling.

...

3. Fællesskabet bidrager til gennemførelsen af målene i stk. 1 gennem de politikker og aktioner, som det iværksætter i henhold til andre bestemmelser i denne traktat. Rådet, der træffer afgørelser med enstemmighed på forslag af Kommissionen efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, kan træffe beslutning om specifikke foranstaltninger til støtte for medlemsstaternes aktioner med henblik på virkeliggørelse af målene i stk. 1.

...«

Retlige bemærkninger

5. Indledningsvis skal jeg nævne, at Parlamentet ikke har bestridt, at traktatens artikel 130 har betydning som hjemmel for den anfægtede retsakt; det er af den opfattelse, at denne hjemmel ikke bør være den eneste [13]; man må til denne bestemmelse føje en anden, nemlig artikel 128. Det centrale spørgsmål i denne sag er således, om det på baggrund af den anfægtede retsakts formål og indhold som hævdet af den sagsøgende institution var nødvendigt at have benyttet en dobbelt hjemmel.

13 — Parlamentet har dog nævnt, at Rådet for at fremhæve retsaktens industrielle aspekter noget upassende har benyttet udtryk som »sprogindustrier«, der er noget som den sagsøgende institution ikke mener findes. Rådet har med føje indvendt, at et udtryk som nævnt, der er indeholdt i beslutningens artikel 1, andet afsnit, litra b), betegner alle de erhvervsdrivende, der på forskellig måde arbejder i denne sektor, som — skal jeg tilføje — man vanskelig kan nægte eksisterer.

Parterne har forskellige opfattelser af dette spørgsmål. Parlamentets bekræftende svar bygger navnlig på en argumentation om, at den anfægtede beslutning har til formål at støtte den sproglige mangfoldighed som en væsentlig bestanddel af den europæiske kultur [14]. For Parlamentet er det kulturelle aspekt ikke accessorisk eller sekundært i forhold til det industrielle aspekt, og retsakten burde derfor også have været udstedt med hjemmel i artikel 128.

Rådet er af en anden opfattelse. Det erkender ganske vist at støtte til den sproglige mangfoldighed også slår kulturelt igennem, men anfører, at der er tale om en indirekte virkning til forskel fra den direkte med beslutningen tilsigtede virkning, som har industriel karakter. Den kulturelle virkning har kort sagt kun karakter af en refleks, og det er derfor unødvendigt at anvende artikel 128 som hjemmel for den omtvistede beslutning.

6. Jeg kan ikke tilslutte mig Parlamentets opfattelse. Jeg mener således ikke, at den sproglige mangfoldighed her har den kulturelle betydning, som den sagsøgende institution vil tilkende den. At støtte og underbygge denne sproglige mangfoldighed er i og for sig en aktion, der har en neutral karakter. Den betyder alene, at man sikrer de berørte grupper mulighed for at udtrykke sig på deres eget sprog. Tilbage står at undersøge, om beslutningens bestemmelser har deres baggrund i kulturelle målsætninger således at forstå, at den sproglige flerhed er blevet forstået som et element i »den kulturarv, der er af europæisk betydning«, jf. artikel 128, stk. 2, andet led, eller om denne sproglige mangfoldighed er blevet anskuet ud fra, hvad det kommercielt var af betydning at foretage sig; denne mangfoldighed giver virksomhederne omkostninger og udgør ofte en hindring for indtrængen på udenlandske markeder navnlig for små eller mellemstore erhvervsdrivende.

Efter min mening har det imidlertid været formålet med den her omhandlede beslutning at gennemføre sidstnævnte og ikke førstnævnte målsætning. Lovgivers interesse skyldes oprindeligt, at *»industrien og alle andre berørte aktører* må udarbejde specifikke og hensigtsmæssige løsninger for at overvinde sprogbarriererne, *hvis de til fulde skal kunne drage nytte af fordelene ved det indre marked og fortsat være konkurrencedygtige på verdensmarkederne«* [15]. I betragt-

14 — Parlamentet har under retsmødet anført, at de kulturelle særenheder ved beslutningen også følger af den omstændighed, at de bevillinger, der skal til for at iværksætte den, er blevet opført på Kommissionens budget i afsnittet »kultur«; Rådet har intet haft at bemærke til dette argument, og har blot nævnt, at det er blevet for sent fremført. Imidlertid er argumentet, hvad enten det er for sent fremført eller ej, efter min mening ikke relevant. Jeg har vanskeligt ved at se, hvordan programmets medtagelse på Kommissionens budget skulle kunne ændre Domstolens vurdering af beslutningens hjemmel; i det foreliggende tilfælde for det første fordi budgettet godkendes senere end retsakten vedtages, og for det andet fordi det ikke kan udelukkes, at det er placeringen på budgettet og ikke valg af hjemmel, der er fejlagtig.

15 — Jf. anden betragtning. Min fremhævelse.

ningerne tillægges det også særlig betydning, at »små og mellemstore virksomheder ... har *betydelige vanskeligheder med at komme ind på andre sprogmarkeder* og ... må [derfor] støttes ...« [16].

Den her omhandlede retsakt har også til formål at »fremme anvendelsen af *teknologier, værktøjer og metoder, der reducerer omkostningerne ved overførsel af information mellem mennesker eller applikationer, som anvender forskellige sprog* ...« [17].

I alt væsentligt har fællesskabsprogrammet klart sin baggrund i overvejelser af økonomisk art, hvilket også udtrykkeligt fremgår af beslutningens artikel 1, der omtaler de tilstræbte mål: »at øge kendskabet til og stimulere tilvejebringelsen af flersprogede tjenester i Fællesskabet, som anvender sprogteknologier, -ressourcer og -standarder« (første led); »at skabe gunstige betingelser for sprogindustriernes udvikling« (andet led); »at mindske omkostningerne ved informationsoverførsel mellem sprog, navnlig af hensyn til SMV (små og mellemstore virksomheder)« (tredje led).

16 — Jf. tredje betragtning. Min fremhævelse.
17 — Jf. fjerde betragtning.

Denne konstatering underbygges også af artikel 2, der indeholder en beskrivelse af de fællesskabsaktioner, gennem hvilke de ovenfor beskrevne målsætninger skal virkeliggøres:

»støtte til skabelse af en ramme af tjenester for sprogressourcer og opmuntring af de pågældende sammenslutninger« (første led)

»tilskyndelse til anvendelse af sprogteknologier, -ressourcer og -standarder og integrering af disse i informatikapplikationer« (andet led)

»fremme af brug af avancerede sprogværktøjer i Fællesskabet og i medlemsstaternes offentlige sektor« (tredje led)

»ledsageforanstaltninger« (fjerde led).

Også i disse virksomheder er der tale om en teknisk indsats med henblik på anvendelse i produktion og omsætning, og dermed på en lettelse af virksomhedernes indsats internationalt. Det er i denne sammenhæng man må vurdere rækkevidden af bestemmelsen i

artikel 1, fjerde led, som Parlamentets opfattelse bygger på: »at bidrage til støtte af Fællesskabets sproglige mangfoldighed« betyder ganske simpelt, at sikre de erhvervsdrivendes mulighed for at være med på et samlet marked, uden samtidig at skulle benytte et særligt sprog som mellemled med de betydelige omkostninger, dette giver, og den belastning af deres konkurrenceevne der hermed bliver tale om. Det volder ingen vanskeligheder at konstatere, at intet kulturelt aspekt er fremhævet, og at det udelukkende er kommercielle overvejelser, der gør sig gældende; formålet er at skaffe de små og mellemstore virksomheder rådighed over forskellige tekniske midler, hvormed de kan trænge ind på markeder i udlandet og overvinde sprogbarriererne. Sproget opfattes med andre ord i denne sammenhæng ikke som en kulturbærer, men som et middel til at videregive økonomiske oplysninger som et meddelelsesmiddel for erhvervsdrivende fra forskellige nationer.

Det er også i lyset af det her anførte, at man efter min mening skal vurdere tolvte betragtning, hvori det udtales, at »sprog, der forbliver udelukket fra informationssamfundet, risikerer en mere eller mindre hurtig marginalisering«. Parlamentet har fremhævet dette indskud og mener, at beskyttelsen af de mindre anvendte sprog nærmest er et klart kulturelt anliggende. Det er imidlertid en misforståelse. Den fare, lovgivningsmagten har villet afværge, er en marginalisering i kommerciel, men ikke i kulturel henseende. Det er grunden til, at der er blevet igangsat en fællesskabsaktion med det formål at skabe de tekniske betingelser for at sikre, at alle sprog kan være med på markedet.

7. Nærmere bestemt må således efter min mening i den anfægtede beslutning den »sproglige mangfoldighed« være anskuet ud fra synspunkter vedrørende den økonomiske integration og ikke ud fra kulturelle synspunkter. Jeg finder ikke som Parlamentet, at ordene »at bidrage til støtte af Fællesskabets sproglige mangfoldighed« i artikel 1, fjerde led, i den anfægte retsakt, er tilstrækkelig til, som Parlamentet ønsker det, at bringe beslutningen inden for området for »bevarelse og beskyttelse af den kulturarv, der er af europæisk betydning«, jf. artikel 128, stk. 2, andet led; beslutningen vedrører — lad det være sagt endnu en gang — ikke sproget som et element i »kulturarven«, men som et middel i den økonomiske aktivitet [18].

Det synspunkt, jeg har givet udtryk for, betyder ikke, at jeg udelukker, at det her omhandlede fællesskabsprogram kan få virk-

18 — Jeg behøver ikke at gøre meget ud af, at det er vanskeligt at tilslutte sig Parlamentets udtalelser om, at en del af beslutningen ikke omfattes af artikel 130 og har gjort det nødvendigt at benytte artikel 128. Den sagsøgende institution har således henvist til artikel 2, tredje led, hvorefter en af aktionerne er »fremme af brug af avancerede sprogværktøjer i Fællesskabet og i medlemsstaternes offentlige sektor«. Det er Parlamentets opfattelse, at der her er tale om en aktion, som vedrører den offentlige sektor, og som derfor ikke henhører under anvendelsesområdet for artikel 130, der kun vedrører den private sektor. Men Rådet har med føje indvendt, at den omtalte bestemmelse har til formål at skabe »de betingelser, hvorunder industrien kan være konkurrencedygtig«, og en god forvaltning såvel på fællesskabsplan som på nationalt plan er en af disse betingelse. Desuden omfatter udtrykket »den offentlige sektor« ikke blot forvaltningen i snæver forstand, men også de offentlige virksomheder.

ninger på kulturens område, specielt hvad angår anvendelsen af de forskellige nationale sprog. Programmet vil betyde, at de erhvervsdrivende får rådighed over den teknologi, der benyttes til det sprogarbejde, der vil mindske hindringerne som følge af sprogenes mangfoldighed. Beskyttelsen af de sprog, der benyttes mindst i den internationale handel, vil således også nyde fremme på mellemlang eller lang sigt [19]. Men som Rådet med føje har anført, er der kun tale om en indirekte følge, der for så vidt angår afgørelsen af nærværende sag ikke kan begrunde, at den anfægtede beslutning henføres til området for kulturmæssige aktioner. Og dette er i sidste ende det eneste afgørende her. Det var unødvendigt at benytte artikel 128 som hjemmel for den anfægtede retsakt. Domstolen har tidligere udtalt, at det er unødvendigt at benytte en dobbelt hjemmel, når den retsakt, der skal vedtages, henhører under en bestemmelse i traktaten og kun indirekte tjener de formål, der forfølges med en anden bestemmelse [20]. Dette resultat på principielt også gælde den foreliggende sag. En retsakt, der er hjemlet ved artikel 128, må direkte og udtrykkeligt have de aktioner på det kulturelle område, der er fastlagt ved denne traktats bestemmelser, »til formål«.

Disse synspunkter bekræftes af selve ordlyden af artikel 128, stk. 4, hvorefter »Fælles skabet tager hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser i denne traktat«. Denne bestemmelse viser, at kulturen i traktaten anses for en så at sige tværgående størrelse, der potentielt vedrører alle Fællesskabets aktivitetsområder. Det er imidlertid ikke en hvilken som helst forbindelse med kultur, der kan begrunde, at artikel 128 benyttes. Retsakter, der vedtages i henhold til denne bestemmelse, skal på *særlig måde* vedrøre kulturelle foranstaltninger. Artikel 128 finder således ikke anvendelse, når en retsakt, der er vedtaget for gennem en speciel fællesskabsaktion eller speciel fællesskabspolitik at realisere bestemte mål, også har virkninger af kulturel art, men som er indirekte og sekundære. Den opfattelse, som Parlamentet har gjort sig til talsmand for, indebærer, at enhver retsakt, som kan rumme kulturelle aspekter, henføres under anvendelsesområdet for artikel 128. Dette resultat er efter min mening i strid med samme artikels stk. 4.

8. Jeg mener således ikke, at beslutningen indeholder elementer, der inden for rammerne af en teleologisk fortolkning eller en analyse af beslutningens indhold kan medføre, at beslutningen anses for en fællesskabsaktion på kulturens område og derfor for en akt, ved hvis vedtagelse artikel 128 finder anvendelse. Støtte til »den sproglige mangfoldighed« — lad det være sagt endnu en gang — betragtes i beslutningen ud fra kommercielle synspunkter, og selv om der bliver tale om kulturelle aspekter, er disse kun virkninger, der i forhold til retsaktens formål og indhold har en indirekte og sekundær karakter.

19 — Jeg kan heller ikke udelukke, at der også vil forekomme virkninger uden for det egentligt forretningsmæssige område, eventuelt indirekte og på en måde der berører fremtiden; jf. sjette betragtning, der fremhæver de muligheder, som informationssamfundets opståen kan give Europas borgere på det kulturelle område.

20 — Jf. dom af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689.

Forslag til afgørelse

På baggrund af den analyse, jeg hermed har gennemført, foreslår jeg Domstolen

— at frifinde Rådet for Den Europæiske Union

— at pålægge Europa-Parlamentet at betale sagens omkostninger.