FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 5 maj 1998 *

1. I detta mål har Europaparlamentet väckt talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 96/664/EG av den 21 november 1996 om antagande av ett flerårigt program för att främja gemenskapens språkliga mångfald i informationssamhället. [1] Talan avser den rättsliga grunden för beslutet, som har antagits med stöd av artikel 130 i EG-fördraget. Enligt sökanden borde beslutet dessutom ha fattats med stöd av artikel 128, som rör gemenskapens insatser på kulturområdet.

Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

2. Det förfarande som ledde fram till att rättsakten antogs förlöpte på följande sätt. Den 8 november 1995 framlade kommissionen inför rådet ett förslag till beslut om antagande av ett flerårigt program för att främja gemenskapens språkliga mångfald i informationssamhället [2] (MLIS-programmet). I en resolution av den 21 juni 1996 [3] anförde parlamentet att den rättsliga grunden för beslutet borde omfatta artikel 128 i EG-fördraget, förutom artikel 130 i EG-fördraget, för att understryka de kulturella aspekterna av programmet. Kommissionen vidhöll icke desto mindre sitt ursprungliga förslag beträffande valet av rättslig grund, och den 21 november 1996 antog rådet den omtvistade rättsakten med stöd av enbart artikel 130. Parlamentet väckte därför talan vid domstolen och yrkade att beslutet skulle ogiltigförklaras.

3. För att bedöma om den ifrågavarande rättsaktens rättsliga grund är korrekt, skall enligt domstolens fasta rättspraxis först rättsaktens syfte och innehåll undersökas. [4]

I beslutets första övervägande anges följande:

"Informationssamhällets ankomst förser industrin och särskilt språkindustrin med nya möjligheter till kommunikation och handel på den europeiska marknaden och världsmark-

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 306, s. 40.

2 — Detta förslag ingick i det handlingsprogram som kommissionen antog den 19 juli 1994 med titeln "På väg mot ett informationssamhälle i Europa — En handlingsplan" (KOM(94) 347).

3 — EGT C 198, s. 248.

4 — Se bland annat dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet (REG 1996, s. I-6177).

naden, vilka kännetecknas av en rik språklig och kulturell mångfald."

I fjärde övervägandet erinras det uttryckligen om det nödvändiga i att

"... uppmuntra användandet av teknik, verktyg och metoder som minskar kostnaden för att överföra information mellan människor eller tillämpningar där olika språk används samtidigt som kvaliteten på översättningarna garanteras, i synnerhet när det gäller litterära översättningar vilka kräver en särskild kreativ insats".

Det anges även att "[i]ndustrin och alla andra berörda aktörer måste utarbeta särskilda och adekvata lösningar för att komma till rätta med de språkliga hindren om de till fullo vill kunna dra fördel av den inre marknaden och behålla sin konkurrenskraft på världsmarknaden". [5]

I sjunde övervägandet betonas nödvändigheten av att gemenskapen ingriper, eftersom

I tredje övervägandet betonas de aktörer som främst berörs av beslutet:

"[s]pråkpolitik är en angelägenhet för medlemsstaterna med beaktande av gemenskapsrätten under det att främjande av utvecklingen av moderna språkbehandlingsverktyg och deras användning är ett verksamhetsområde där det krävs gemenskapsåtgärder för att uppnå väsentliga stordriftsfördelar och sammanhållning mellan de olika språkområdena. Åtgärder som genomförs på gemenskapsnivå måste stå i proportion till de mål som skall uppnås och beröra endast de områden där det är möjligt att skapa ett mervärde för gemenskapen".

"På detta område utgörs den privata sektorn huvudsakligen av små och medelstora företag som står inför betydande svårigheter när det gäller att gå in på olika språkmarknader och som därför måste stöttas, särskilt med tanke på den sysselsättningsskapande resurs som de utgör."

I övervägandena betonas dessutom de positiva konsekvenser för gemenskapens medbor-

5 — Andra övervägandet.

gare som kan följa av beslutet, antingen som en "jämlik tillgång till information" som "är tillgänglig för dem på deras eget språk", [6] eller som "ett enastående tillfälle att få tillgång till den kulturella och språkliga rikedomen och mångfalden i Europa". [7]

I ingressen anges emellertid även att

"[s]språk som står utanför informationssamhället skulle löpa risken att mer eller mindre marginaliseras". [8]

De centrala bestämmelserna i beslutet är artiklarna 1 och 2. Artikel 1 har följande lydelse:

"Härmed antas ett gemenskapsprogram vars syfte skall vara att

— höja medvetandet om och stimulera tillhandahållandet av flerspråkiga tjänster i gemenskapen där språkteknik, resurser och normer används,

— skapa förmånliga villkor för utvecklingen av språkindustrin,

— minska kostnaderna för överföring av information mellan språken, i synnerhet av hänsyn till de små och medelstora företagen,

— bidra till främjandet av gemenskapens språkliga mångfald.

I detta beslut avses med

a) flerspråkiga tjänster: tjänster som gör kommunikation mellan användare av gemenskapens olika språk möjlig,

b) språkindustrin: företag, institutioner och fackmän som tillhandahåller eller möjliggör tillhandahållande av enspråkiga eller flerspråkiga tjänster inom områden som

6 — Se elfte övervägandet.
7 — Se sjätte övervägandet.
8 — Se tolfte övervägandet.

informationsåtersökning, översättning, språkteknik och elektroniska uppslagsverk."

Därefter definieras i artikel 2 i detalj programmets innehåll i följande ordalag:

"För att kunna uppnå de mål som anges i artikel 1 skall följande åtgärder vidtas i enlighet med handlingslinjerna i bilaga I och förfarandena för genomförandet av programmet i bilaga III:

— Stöd till skapandet av en ram för tjänster avseende språkresurser och uppmuntra sammanslutningar som deltar i en sådan uppbyggnad.

— Uppmuntra användningen av språktekniker, resurser och normer och att de arbetas in i datortillämpningar.

— Främja användningen av avancerade språkverktyg inom gemenskapens och medlemsstaternas offentliga sektor.

— Kompletterande åtgärder.

Ingen av dessa åtgärder skall medföra dubblering av det arbete som utförs inom dessa områden enligt gemenskapsprogram eller nationella program.

I alla planerade system skall i samband med gemenskapens åtgärder hänsyn tas till befintliga system för resursfördelningssamordning på det nationella planet, gemenskapsplanet samt internationellt i fråga om översättning, terminologi, lexikon och textsamlingar för att utnyttja tillgängliga resurser och undvika dubbelarbete."

Programmet skall pågå i tre år [9] och kommissionen skall ansvara för dess genomförande. [10]

4. Slutligen skall de regler i fördraget som är av betydelse i förevarande mål nämnas.

9 — Se artikel 3 där även det finansiella referensbeloppet för genomförandet av programmet anges.

10 — Se artikel 4.

Artikel 128, som är införd i avdelning IX (Kultur), har följande lydelse:

"1. Gemenskapen skall bidra till kulturens utveckling i medlemsstaterna med respekt för dessas nationella och regionala mångfald samtidigt som gemenskapen skall framhäva det gemensamma kulturarvet.

2. Gemenskapens insatser skall syfta till att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet när det gäller

— att förbättra kunskaperna om och att sprida de europeiska folkens kultur och historia,

— att bevara och skydda det kulturarv som har europeisk betydelse,

— icke-kommersiellt kulturutbyte,

— konstnärligt och litterärt skapande, även inom den audiovisuella sektorn.

3. Gemenskapen och medlemsstaterna skall främja samarbetet med tredje land och behöriga internationella organisationer på kulturområdet, särskilt Europarådet.

4. Gemenskapen skall beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i detta fördrag."

För att uppnå de ovannämnda syftena har rådet getts två typer av befogenheter. Det kan anta rekommendationer "genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen" [11] eller vidta "stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar". [12] I det sistnämnda fallet föreskrivs i fördraget att medbeslutandeförfarandet enligt artikel 189b skall användas.

Därefter skall artikel 130 beaktas, som är införd i avdelning XIII (Industri) och har följande lydelse:

"1. Gemenskapen och medlemsstaterna skall säkerställa att det finns nödvändiga förutsätt-

11 — Artikel 128.5 andra strecksatsen.
12 — Artikel 128.5 första strecksatsen.

ningar för gemenskapsindustrins konkurrensförmåga.

För detta ändamål skall deras insatser, i överensstämmelse med ett system av öppna och konkurrensutsatta marknader, inriktas på att

— påskynda industrins anpassning till strukturförändringar,

— främja en miljö som är gynnsam för initiativ och för utveckling av företag inom hela gemenskapen, särskilt i fråga om små och medelstora företag,

— främja en miljö som är gynnsam för samarbete mellan företag,

— främja ett bättre utnyttjande av de industriella möjligheter som skapas genom politiken inom sektorerna för innovation, forskning och teknisk utveckling.

...

3. Gemenskapen skall bidra till att förverkliga de mål som anges i punkt 1 genom sin politik och verksamhet enligt andra bestämmelser i detta fördrag. Rådet får enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om särskilda åtgärder för att stödja de insatser som görs av medlemsstaterna för att förverkliga de mål som anges i punkt 1.

..."

Bedömning

5. Inledningsvis skall det anges att parlamentet inte har bestritt att artikel 130 i fördraget utgör korrekt rättslig grund för den omtvistade rättsakten, men det anser att denna grund inte är tillräcklig, [13] utan att även artikel 128 skall tillämpas. Den förevarande tvisten avser således frågan huruvida det mot bakgrund av den omtvistade rättsaktens syfte och innehåll skall tillämpas en dubbel rättslig grund, såsom sökanden påstår.

13 — Parlamentet har dock angett att rådet på ett olämpligt sätt har hänvisat till uttryck som "språkindustrin" för att betona de industriella aspekterna av rättsakten. Parlamentet hävdar att en sådan industri inte existerar. Rådet har för sin del med rätta genmält att ett sådant uttryck, som förekommer i artikel 1 andra stycket b, avser alla företag som på olika sätt är verksamma på detta område. Enligt min mening kan det inte förnekas att sådana företag existerar.

Parterna har olika ståndpunkter i denna fråga. Parlamentets jakande svar är i huvudsak baserat på argumentet att det omtvistade beslutet syftar till att främja den språkliga mångfalden, såsom en väsentlig del av den europeiska kulturen. [14] Parlamentet anser att den kulturella aspekten inte är sekundär eller underordnad i förhållande till den industriella aspekten, och följaktligen anser det att rättsakten skulle ha antagits även med stöd av artikel 128.

Rådet har motsatt åsikt. Även om det medger att främjandet av den språkliga mångfalden även har kulturell påverkan, noterar det att det i det här fallet rör sig om en indirekt verkan i förhållande till beslutets omedelbara syfte, som är av industriell karaktär. Kort sagt är den kulturella påverkan en följd av den industriella karaktären, och följaktligen är det inte nödvändigt att tillämpa artikel 128 för att motivera antagandet av det omstridda beslutet.

6. Jag delar inte parlamentets ståndpunkt. Jag anser nämligen inte att den "språkliga mångfalden" i detta fall har det kulturella värde som sökanden anser. Att främja och säkerställa denna språkliga mångfald är i sig en insats med neutral betydelse. Det innebär endast att möjligheterna för de berörda grupperna att uttrycka sig på sitt eget språk garanteras. Det återstår att undersöka huruvida den avgörande delen av beslutet är inspirerad av kulturella syften, så att den språkliga pluralismen har uppfattats som en del av "det kulturarv som har europeisk betydelse" i enlighet med artikel 128.2 andra strecksatsen, eller om denna språkliga mångfald har betraktats utifrån dess kommersiella sammanhang. Denna mångfald orsakar nämligen kostnader för företagen och utgör ibland ett hinder för att tränga in på utländska marknader, framför allt för små och medelstora företag.

Jag anser dock att det beslut som skall prövas här är avsett att eftersträva det andra av dessa syften, och inte det första. Bakgrunden till lagstiftarens handlande är övervägandet att *"[i]ndustrin och alla andra berörda aktörer* måste utarbeta särskilda och adekvata lösningar för att komma till rätta med de språkliga hindren *om de till fullo vill kunna dra fördel av den inre marknaden och behålla sin konkurrenskraft på världsmarknaden"*. [15] I dessa motiveringar fästs det dessutom sär-

14 — Vid förhandlingen noterade parlamentet att beslutets kulturella inslag dessutom följde av den omständigheten att de finansiella resurser som är nödvändiga för dess genomförande har införts i kommissionens budget under rubriken "kultur". Rådet har inte bemött denna anmärkning, utan nöjt sig med att ange att anmärkningen anförts för sent. Oaktat att anmärkningen eventuellt anförts för sent, anser jag att parlamentets argument inte är relevant. Jag förstår inte hur programmets plats i kommissionens budget skulle kunna ändra domstolens bedömning av beslutets rättsliga grund. För det första godkändes budgeten i detta fall efter det att rättsakten hade antagits. Det är dessutom inte uteslutet att det var dess plats i budgeten som var felaktig och inte valet av rättslig grund för rättsakten.

15 — Se femte övervägandet. Min kursivering.

skild vikt vid den omständigheten att "små och medelstora företag ... står inför *betydande svårigheter när det gäller att gå in på olika språkmarknader* och ... därför måste stöttas ..." [16]

Den rättsakt som är av betydelse här har således till syfte "... att uppmuntra användandet av *teknik, verktyg och metoder som minskar kostnaden för att överföra information mellan människor eller tillämpningar där olika språk används* ..." [17]

I huvudsak är gemenskapens program tydligt inspirerat av ekonomiska överväganden, vilket för övrigt uttryckligen framgår av artikel 1 i beslutet, där de syften som eftersträvas anges. Dessa är följande: "höja medvetandet om och stimulera tillhandahållandet av flerspråkiga tjänster i gemenskapen där språkteknik, resurser och normer används" (första strecksatsen), "skapa förmånliga villkor för utvecklingen av språkindustrin" (andra strecksatsen), "minska kostnaderna för överföring av information mellan språken, i synnerhet av hänsyn till de små och medelstora företagen" (tredje strecksatsen).

16 — Se tredje övervägandet. Min kursivering.

17 — Se fjärde övervägandet.

Denna slutsats bekräftas dessutom av artikel 2 där gemenskapens insatser för att uppnå de ovannämnda syftena beskrivs i följande ordalag:

"Stöd till skapandet av en ram för tjänster avseende språkresurser och uppmuntra sammanslutningar som deltar i en sådan uppbyggnad" (första strecksatsen).

"Uppmuntra användningen av språktekniker, resurser och normer och att de arbetas in i datortillämpningar" (andra strecksatsen).

"Främja användningen av avancerade språkverktyg inom gemenskapens och medlemsstaternas offentliga sektor" (tredje strecksatsen).

"Kompletterande åtgärder" (fjärde strecksatsen).

Det rör sig även i dessa bestämmelser om tekniska insatser som avser kommersiella syften, och som följaktligen avser att underlätta företagens verksamhet på internationell nivå. Det är således i detta sammanhang som betydelsen av bestämmelsen i artikel 1 fjärde streck-

satsen skall bedömas, som parlamentet baserat sin uppfattning på. Att "bidra till främjandet av gemenskapens språkliga mångfald" betyder endast att företagen garanteras möjligheten att vara verksamma på en global marknad utan att vara tvungna att använda ett främmande språk för att kunna kommunicera och utan att behöva bära de betydande kostnader som följer av detta och som påverkar deras konkurrensförmåga. Det kan lätt konstateras att det här inte är någon kulturell aspekt som framhävs, utan endast ett kommersiellt intresse. Avsikten är nämligen att ge små och medelstora företag tillgång till en samling tekniska verktyg som kan möjliggöra för dessa att tränga in på utländska marknader genom att övervinna de språkliga hindren. Med andra ord uppfattas språket i det här sammanhanget inte som ett medel för kulturell kommunikation, utan som ett stöd för utbyte av ekonomisk information, som ett kommunikationsmedel mellan företagare av olika nationaliteter.

Det är skälet för att gemenskapen har gjort en insats som syftar till att skapa tekniska villkor som gör det möjligt att säkerställa att alla språk förekommer på marknaden.

7. Jag anser i huvudsak att i det omtvistade beslutet ses den "språkliga mångfalden" mot bakgrund av den ekonomiska integrationen, snarare än ur ett kulturellt perspektiv. I motsats till parlamentet anser jag att hänvisningen till "främjandet av språklig mångfald" i artikel 1 fjärde strecksatsen i det omtvistade beslutet inte är tillräcklig för att beslutet även skall omfattas av området för "att bevara och skydda det kulturarv som har europeisk betydelse" i den mening som avses i artikel 128.2 andra strecksatsen, vilket parlamentet anser. Jag upprepar att språket inte anses utgöra en del av "kulturarvet" i beslutet, utan där anses utgöra ett verktyg för ekonomisk verksamhet. [18]

Mot bakgrund av ovannämnda överväganden anser jag att det även finns skäl att erinra om tolfte övervägandet, där det anges att "[s]språk som står utanför informationssamhället skulle löpa risken att mer eller mindre marginaliseras". Parlamentet har erinrat om denna inskjutna sats, eftersom det ser ett tydligt kulturellt värde i att skydda de språk som är mindre vanliga. Det är dock inte korrekt. Den risk som lagstiftaren velat avvärja är att det sker en marginalisering på det kommersiella området, och inte en risk av kulturellt slag.

Den ståndpunkt som jag framför betyder inte att det är uteslutet att gemenskapsprogrammet i fråga kan medföra konsekvenser på kul-

18 — Det är knappast nödvändigt att ange att jag inte delar parlamentets påstående att en del av beslutet inte omfattas av artikel 130 och att det därför skulle vara nödvändigt att tillämpa artikel 128. Sökanden har mer specifikt åberopat artikel 2 tredje strecksatsen där det bland insatserna nämns att man skall "främja användningen av avancerade språkverktyg inom gemenskapens och medlemsstaternas offentliga sektor". Enligt parlamentets mening rör det sig i det här fallet om en insats som rör den offentliga sektorn och som av den anledningen inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 130, som endast avser den privata sektorn. Rådet har dock helt korrekt genmält att den bestämmelse som nyss var i fråga syftar till att säkerställa "de villkor som krävs för industrins konkurrensförmåga" och för att gemenskapsmyndigheterna skall fungera på ett tillfredsställande sätt samt att de nationella myndigheterna omfattas av dessa villkor. Dessutom omfattar uttrycket "offentlig sektor" inte bara myndigheter i inskränkt bemärkelse, utan även offentliga företag.

turområdet, och mer specifikt vad beträffar användningen av olika nationella språk. Programmet har till effekt att teknik som används vid språkbehandling ställs till företagens förfogande, för att minska de hinder som följer av den språkliga mångfalden. Skyddet för de språk som används i mindre utsträckning vid internationella handelsutbyten underlättas även på medellång eller lång sikt. [19] Som rådet med rätta har angett rör det sig endast om en indirekt konsekvens, som inte motiverar att det omtvistade beslutet infogas i området för kulturella insatser vid avgörandet av denna tvist. Detta är slutligen den enda fråga som är av betydelse i detta fall. Det var inte nödvändigt att tillämpa artikel 128 vid antagandet av den omtvistade rättsakten. Domstolen har för övrigt redan klargjort att det inte är nödvändigt att använda en dubbel rättslig grund när den rättsakt som skall antas omfattas av området i en fördragsbestämmelse och endast indirekt avser syften som anges i en annan bestämmelse. [20] Jag anser att denna princip även är tillämplig i detta fall. För att en rättsakt skall kunna baseras på artikel 128 skall den direkt och uttryckligen åsyfta de insatser på det kulturella området som anges i denna fördragsbestämmelse.

De överväganden som jag just har utvecklat styrks av själva ordalydelsen i artikel 128.4, där det anges att "[g]emenskapen skall beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i detta fördrag". Denna bestämmelse visar att kulturen anses vara ett slags tvärgående värde i fördraget, som potentiellt sett berör alla verksamhetsområden inom gemenskapen. Vilken kulturell inverkan som helst är emellertid inte tillräcklig för att motivera att artikel 128 skall tillämpas. De rättsakter som antas med tillämpning av denna bestämmelse måste *specifikt* avse kulturella insatser. Således är artikel 128 inte tillämplig, när en rättsakt som antagits i vissa syften för en insats eller en särskild gemenskapspolitik även har inverkan på kulturen, en inverkan som dock är indirekt och av underordnad betydelse. Den åsikt som parlamentet har försvarat skulle medföra att varje rättsakt där det är möjligt att hitta kulturella aspekter skulle omfattas av tillämpningsområdet för artikel 128. Jag anser att den konsekvensen är oförenlig med punkt 4 i samma artikel.

8. Sammanfattningsvis anser jag att det inte finns några faktorer i beslutet som, vid en teleologisk tolkning eller en bedömning av dess innehåll, kan medföra att beslutet skall kvalificeras som en gemenskapsinsats på kulturområdet, och att artikel 128 därför skulle tillämpas vid antagandet av beslutet. Jag upprepar att främjandet av den "språkliga mångfalden" i beslutet betraktas utifrån kommersiella aspekter, och om det finns några kulturella aspekter så är dessa endast en rent indirekt och underordnad konsekvens i förhållande till den bedömda rättsaktens syfte och innehåll.

19 — Det kan inte heller uteslutas att det även medför konsekvenser utanför det rent kommersiella området, om än indirekt och ur ett framtida perspektiv. Se sjätte övervägandet, där de möjligheter som informationssamhällets framväxt kommer att erbjuda Europas medborgare på det kulturella området betonas.

20 — Se dom av den 26 mars 1996 i mål C-271/94, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-1689).

Förslag till avgörande

Mot bakgrund av bedömningen ovan föreslår jag att domstolen skall

— ogilla Europaparlamentets talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.