som led i den fælles handelspolitik (artikel 113). Traktatens artikler 28 og 113 udgør derfor tilsammen den korrekte hjemmel for udarbejdelsen af en toldnomenklatur, som er nødvendig for anvendelsen af toldsatser.

Rådets hjemmel til at udarbejde en statistiknomenklatur for Fællesskabets udenrigshandel følger af Traktatens artikel 113, idet udenrigshandelsstatistikken, såvel som nomenklaturen hertil, udgør et uundværligt handelspolitisk instrument.

2. Det forhold, at en retsakt, som en institution har til hensigt at vedtage, kan påvirke en anden retsakt, som er udstedt i henhold til artikel 235, indebærer ikke nødvendigvis, at denne bestemmelse skal anvendes som hjemmel. Dette kommer kun på tale, såfremt ingen anden traktatbestemmelse giver den pågældende institution den fornødne hjemmel.

3. Da Rådet altid kan foretage en høring af Parlamentet, kan det faktum, at en sådan høring er foretaget og har kunnet påvirke indholdet af den vedtagne retsakt, selv om høringen ikke var obligatorisk, ikke, i modsætning til en tilsidesættelse af den forskriftsmæssige høring, anses som ulovlig.

RETSMØDERAPPORT
i sag 165/87 *

I — Faktiske omstændigheder

Arbejdet i Toldsamarbejdsrådet (TSR) — en international organisation med de største handelspartnere i verden som deltagere, herunder alle medlemsstaterne i De Europæiske Fællesskaber — udmundede den 15. december 1950 i indgåelsen af konventionen om Nomenklatur til Klassifikation af Varer (FN's Traktatsamling, bind 347, s. 127).

Denne »Bruxelles-nomenklatur« er grundlaget for EØF's nuværende Fælles Toldtarif (FTT). Det er imidlertid ikke alle Fællesskabets vigtige handelspartnere, der har anvendt denne nomenklatur, f. eks. ikke USA og Canada. Siden begyndelsen af 70'erne har TSR arbejdet med en ny konvention, som skulle tilpasses den ny teknologis muligheder og anvendes verden over. Til erstatning af 1950-konventionen vedtog TSR den 14. juni 1983 den internationale konvention om Det Harmoniserede Varebeskrivelses- og Varenomenklatursystem (herefter benævnt »konventionen«).

* Processprog: Fransk.

På grund af forsinkelser med ratifikationsprocedurerne er der den 24. juni 1986 vedtaget en protokol om ændrede betingelser for konventionens ikrafttrædelse. Konventionen og ændringsprotokollen trådte i kraft den 1. januar 1988 (EFT L 277, s. 40).

Kommissionen har hhv. den 28. marts 1984 og 9. februar 1987 foreslået Rådet at tiltræde konventionen og protokollen. Da Kommissionen var af den opfattelse, at det pågældende område udelukkende henhørte under den fælles handelspolitik, var de to forslags hjemmelsangivelse EØF-Traktaten, især artikel 113.

Efter ændring af Kommissionens forslag, jfr. Traktatens artikel 149, har Rådet vedtaget den anfægtede afgørelse og ændringsprotokollen i henhold til »Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 28, 113 og 235«.

Det nye harmoniserede system, der »skal anvendes til fragttariffer og statistik for de forskellige former for transport af varer« (konventionens betragtning 4), indeholder en nomenklatur, hvori en af grundelementerne er overgangen fra fire til seks cifre. Der skal herefter ikke længere anvendes bogstaver og romertal i Den Fælles Toldtarif.

Det er hensigten, at overgangen fra det nuværende til det nye system skal ske så »neutralt« som muligt i forhold til den told, der opkræves. Der foregår forhandlinger i GATT med henblik på kompensation for eventuelle ændringer i toldlettelserne.

Konventionen indeholder ligesom 1950-konventionen en institutionel opbygning. Der nedsættes et »Udvalg for Det Harmoniserede System«, som er sammensat af alle kontraherende parter, og som har til opgave at stille forslag om ændringer af konventionen, udarbejde forklarende bemærkninger, tariferingsudtalelser og andre udtalelser, samt udarbejde rekommandationer med henblik på at sikre ensartet fortolkning og anvendelse af systemet. Toldsamarbejdsrådet har hjemmel til at foreslå de kontraherende parter ændringer i konventionen — ved hjælp af en forenklet procedure — og godkende de bemærkninger, udtalelser og rekommandationer, som Udvalget har udarbejdet.

II — Skriftvekslingen samt parternes påstande

Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 4. juni 1987, har *Kommissionen* anlagt sag mod Rådet. Den har nedlagt følgende påstande:

— Rådets afgørelse 87/369 af 7. april 1987 om indgåelse af den internationale konvention om Det Harmoniserede Varebeskrivelses- og Varenomenklatursystem med ændringsprotokol annulleres;

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Rådet har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Ved skrivelse, indgået til Domstolens Justitskontor den 10. september 1987, gav Kommissionen afkald på retten til at indgive replik og anmodede Domstolens præsident om at give sagen fortrinsret, jfr. procesreglementets artikel 55. Anmodningen blev afvist.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kommissionen* har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse må betegnes som en handelspolitisk foranstaltning som omhandlet i Traktatens artikel 113. Enhver anvendelse af en hjemmel med en mere besværlig beslutningsprocedure, som artikel 235 og — før ikrafttrædelse af Den Fælles Akt — artikel 28, er derfor en tilsidesættelse af Traktaten. Kommissionen har i denne sammenhæng henvist til Domstolens dom af 26. marts 1987 (Kommissionen mod Rådet, generelle toldpræferencer, sag 45/86, Sml. s. 1493).

Kommissionen har på ny til fortolkning af artikel 113 henvist til sin »instrumentalteori«, der er blevet underbygget af den nævnte dom i sag 45/86. Herefter skal enhver foranstaltning, der direkte og konkret vedrører handel med tredjelande, anses som et handelspolititk instrument, der udelukkende kan have artikel 113 som hjemmel. Kommissionen har dog anført, at det er unødvendigt at træffe et valg mellem denne teori og Rådets opfattelse (hvorefter enhver foranstaltning, der har til formål at ændre handelsvolumen og -mønstre falder ind under artikel 113), da de to opfattelser fører til samme resultat, nemlig at den foreliggende afgørelse skal træffes i henhold til artikel 113; afgørelsen er på en gang et konkret middel til regulering af international handel og en foranstaltning, der først og fremmes forfølger handelspolitiske formål.

Kommissionen har anført, at konventionen er et *handelspolitisk instrument* da den er et hjælpemiddel ved forhandlingen og gennemførelsen af internationale toldforhandlinger. Dertil kommer, at den institutionelle opbygning sikrer, at de kontraherende parters konkrete tariferingsafgørelser følger den nye nomenklatur, samt at vilkårlige afgørelser undgås. Der kan følgelig påregnes en lettelse af samhandelen og sandsynligvis endog en forøgelse heraf.

At konventionen også kan påvirke handelsstatistikken ændrer ikke dens karakter af handelspolitisk instrument. Konventionen som sådan vedrører nemlig kun udenrigshandelstatistik, men regler for dette område er også et handelspolitisk hjælpemiddel.

For så vidt angår intern statistik er det alene af nemhedshensyn, at Fællesskabet og dets medlemsstater anvender den internationale

nomenklatur på samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er efter Kommissionens opfattelse ulogisk at mene, at Traktatens artikel 235 skal anvendes som hjemmel for indgåelsen af konventionen, fordi konventionen har indflydelse på forordningen om statistik, som bl. a. er baseret på denne artikel, fordi Traktaten ikke indeholder en konkret hjemmel til regulering af den interne handel.

Kommissionen har understreget, at statistikspørgsmålet — selv i forbindelse med international handel — er underordnet i forhold til konventionens hovedelementer. En aftale, der direkte vedrører harmonisering af handelsstatistik, falder nemlig i lyset af nævnte dom i sag 45/86 ind under Traktatens artikel 113.

Vedrørende Traktatens artikel 28 kan man heller ikke efter Kommissionens opfattelse begrunde en henvisning til denne bestemmelse med, at konventionen berører Den Fælles Toldtarif, som har hjemmel i artiklerne 28 og 113. Disse to artikler overlapper delvis hinanden. Sondringen mellem dem bør opstilles på grundlag af et »rule of reason«-synspunkt i lyset af det tilstræbte hovedmål, hvilket medfører, at en foranstaltning med et handelspolitisk formål falder ind under artikel 113 og det uanset af eventuelle konsekvenser for interne instrumenter som FTT.

I øvrigt er artikel 113 mere generel end artikel 28, hvilket medfører en indskrænkende fortolkning af sidstnævnte artikel. Resultatet bliver det samme, idet artikel 28 kun angår fastsættelse af toldsatser men ikke indgåelse af en international konvention om toldnomenklaturen; herefter må konventionen betragtes som værende en foranstaltning, der ikke udtrykkeligt er nævnt i artikel 113, der jo ikke er udtømmende, eller være omfattet af udtrykket »toldaftaler«.

Selv om man måtte tilskrive Fællesskabet en kompetence på grundlag af artikel 28, jfr. AETR-dommen (dom af 31. marts 1971, sag 22/70, Sml. 1971, s. 41), fordi konventionen berører FTT, vil en sådan kompetence være residual i forhold til kompetencen ifølge artikel 113.

Kommissionen har fastholdt, at konventionen hovedsageligt har *handelspolitiske mål.* Dette kommer først og fremmest til udtryk i præamblen, som i næsten hver betragtning henviser til international handel. Præamblen udtrykker konventionens faktiske mål, jfr. selve nomenklatursystemet. Hovedformålet er at fremme den internationale handel i almindelighed og GATT-forhandlingerne i særdeleshed, hvilket fremgår af betragtningerne til den anfægtede afgørelse. Statistiske og administrative forhold er helt og holdent underordnede.

En foranstaltning, der udstedes med hjemmel i artikel 113, behøver ikke at have direkte virkninger for samhandelen. Det modsatte synspunkt er ikke berettiget og kan ikke udledes af Rådets praksis. Rådets forordning nr. 1224/80 af 28. maj 1980 om varers toldværdi (EFT L 134, s. 1), danner præcedens i dette spørgsmål, da denne er baseret på artikel 113, selv om der ikke er tale om umiddelbar indflydelse på handelsvolumen eller -mønstre.

Kommissionen har endelig til spørgsmålet om følgerne af en annullation af den anfægtede afgørelse anført, at Rådet i så fald bør vedtage en anden afgørelse med hjemmel i artikel 113. Det følger af princippet i artikel 46 i Wiener-konventionen om traktatretten, at Fællesskabets internationale forpligtelser ikke berøres i tiden, indtil dette sker. Af

retssikkerhedsmæssige hensyn har Kommissionen ikke desto mindre foreslået, at Domstolen udtaler sig herom, jfr. Traktatens artikel 174, stk. 2.

2. *Rådet* har gjort gældende, at konventionen ikke forfølger handelspolitiske formål. Den er heller ikke et handelspolitisk instrument. Den har hverken til formål eller som virkning at ændre handelsvolumen eller -mønstre i Fællesskabets udenrigshandel. Den vedrører alene fastsættelse af en nomenklatur, som de kontraherende parter anvender i deres toldtariffer og udenrigshandelsstatistik. Den pågældende afgørelse er derfor ikke en fælles handelspolitisk retsakt som omhandlet i artikel 113.

Denne artikel skal imidlertid på samme måde som artiklerne 28 og 235 anvendes som hjemmel, da konventionen berører bestemmelser, som er udstedt med hjemmel i disse artikler — FTT med hjemmel i artiklerne 28 og 113, og Den Statistiske Varefortegnelse for Fællesskabets Udenrigshandel og for Samhandelen mellem Dets Medlemsstater (Nimexe) med hjemmel i artikel 235. Princippet om, at en fællesskabsretsakt, der berører en anden fællesskabsretsakt, skal have samme hjemmel, følger af AETR-dommen, der er omtalt ovenfor.

G. C. Rodríguez Iglesias
Refererende dommer