DOMSTOLENS DOM
26. marts 1987 *

I sag 45/86,

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Peter Gilsdorf, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved generaldirektør Jean-Louis Dewost, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af John Carbery, Rådets Juridiske Tjeneste, som assisterende befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Jörg Käser, Den europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 3599/85 af 17. december 1985 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1986 for visse industrivarer med oprindelse i udviklingslande og af Rådets forordning (EØF) nr. 3600/85 af 17. december 1985 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1986 for tekstilvarer med oprindelse i udviklingslande,
har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: Fransk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 2. december 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. januar 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 17. februar 1986, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Rådets forordning nr. 3599/85 af 17. december 1985 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1986 for visse industrivarer med oprindelse i udviklingslande og af Rådets forordning nr. 3600/85 af 17. december 1985 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1986 for tekstilvarer med oprindelse i udviklingslande (EFT L 352, s. 1 og s. 107).

2 For så vidt angår de faktiske omstændigheder og parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

3 Rådet har stillet sig tvivlende over for, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, idet det har rejst det spørgsmål, om Kommissionen har søgsmålsinteresse. Hertil bemærkes blot, at der i traktatens artikel 173 klart sondres mellem institutionernes og medlemsstaternes søgsmålsret på den ene side og fysiske og juridiske personers på den anden, idet artiklens stk. 1 hjemler Kommissionen og enhver medlemsstat ret til ved et annullationssøgsmål at anfægte lovligheden af rådsforordninger, og at udøvelsen af søgsmålsadgangen ikke er betinget af, at det godtgøres, at der er fornøden søgsmålsinteresse. Søgsmålet kan derfor tages under realitetspåkendelse.

4 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen fremført to anbringender, der efter dens opfattelse reelt er ét og samme: manglende konkret angivelse af en hjemmel,

hvilket for det første i sig selv er en tilsidesættelse af traktatens artikel 190, og i den foreliggende sag samtidig en tilsidesættelse af traktaten, idet der herefter måtte anvendes en procedure, der kræver enstemmighed, i stedet for proceduren i henhold til traktatens artikel 113, der ifølge Kommissionen er den eneste mulige korrekte hjemmel.

5 Traktatens artikel 190 bestemmer, at »Rådets og Kommissionens forordning, direktiver og beslutninger skal begrundes...«. For at denne begrundelsespligt kan anses for opfyldt, er det ifølge Domstolens praksis (jfr. bl. a. dommen af 7. juli 1981, Rewe, sag 158/80, Sml. s. 1805) nødvendigt, af fællesskabsretsakter indeholder en angivelse af de faktiske og retlige forhold, som har bevæget institutionen til at vedtage dem, således at Domstolen kan udøve sin kontrolbeføjelse, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte borgere får kendskab til de betingelser, under hvilke fællesskabsinstitutionerne har anvendt traktaten.

6 Det må herefter undersøges, om de anfægtede forordninger opfylder de nævnte krav.

7 Rådet har i den forbindelse gjort gældende, at selv om der ikke er angivet en konkret hjemmel, indeholder betragtningerne til forordningerne som sådan tilstrækkelige oplysninger vedrørende de formål, som Rådet ønsker tilgodeset, og som er af såvel handelspolitisk som udviklingspolitisk karakter.

8 Disse momenter giver imidlertid ikke tilstrækkelig oplysning om den hjemmel, Rådet har handlet i henhold til. Selv om der dér henvises til forbedringen af udviklingslandenes adgang til markederne i de præferencegivende lande, nævnes der blot de justeringer af EF-ordningen om generelle toldpræferencer, der har vist sig nødvendige på grundlag af femten års erfaringer. I øvrigt fremgår det af de oplysninger, Rådet selv er fremkommet med over for Domstolen, at det valgte udtrykket »under henvisning til traktaten« på grund af uenighed i Rådet med hensyn til, hvilken hjemmel der var den korrekte. Formålet med det nævnte udtryk var således netop at lade hjemmelen for de pågældende forordninger henstå i det uvisse.

9 Manglende henvisning til en konkret bestemmelse i traktaten udgør ikke nødvendigvis en væsentlig mangel, såfremt hjemmelen for en retsakt kan fastlægges på

grundlag af andre dele af retsakten. En sådan udtrykkelig henvisning er imidlertid ubetinget nødvendig, når de personer, der berøres af retsakten, og Domstolen ellers vil svæve i uvished med hensyn til den konkrete hjemmel.

10 Som svar på Domstolens spørgsmål har Rådet oplyst, at det ved udstedelsen af de anfægtede forordninger ville have henvist både til traktatens artikel 113 og dens artikel 235. Rådet har forklaret, at det ikke fulgte Kommissionens forslag, som alene vedrørte artikel 113, da Rådet var overbevist om, at det med de omtvistede forordninger ikke alene ønskede handelspolitiske, men også væsentlige udviklingspolitiske formål tilgodeset. Gennemførelsen af en sådan politik går ifølge Rådet ud over rammerne for traktatens artikel 113, hvorfor det er nødvendigt at anvende artikel 235.

11 Det bemærkes, at inden for rammerne af kompetencefordelingen inden for Fællesskabet kan en institutions valg af hjemmel for en retsakt ikke foretages alene på grundlag af dens egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve.

12 I den foreliggende sag er uenigheden med hensyn til den korrekte hjemmel ikke kun rent formel, da forholdet er det, at traktatens artikler 113 og 235 indeholder forskellige regler med hensyn til, hvorledes Rådets afgørelse tilvejebringes, hvorfor valget af hjemmel må antages at have haft betydning for indholdet af de anfægtede forordninger.

13 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 235, at den nævnte artikel kun kan være hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt.

14 Det må derfor undersøges, om Rådet i den foreliggende sag, som hævdet af Kommissionen, havde kompetence til at udstede de anfægtede forordninger alene under henvisning til traktatens artikel 113.

15 Det er ubestridt, at de toldpræferencer, der er ydet ved de omtvistede forordninger, er »toldændringer« efter artikel 113. Rådet har dog anført, at det formål, der søges tilgodeset ved forordningerne, for så vidt angår politikken om udviklingsstøtte, går ud over rammerne for den fælles handelspolitik.

16 Hertil bemærkes først, som Domstolen allerede har fastslået, at handelspolitikken begrebsmæssigt har det samme indhold, hvad enten den finder anvendelse på én stats eller Fællesskabets internationale handlinger (udtalelse 1/75 af 11. november 1975, s. 1355).

17 Sammenhængen mellem handel og udvikling er blevet stadigt stærkere i nutidens internationale samfund; den er anerkendt inden for De forenede Nationer, bl. a. inden for De forenede Nationers Konference om Handel og Udvikling (UNCTAD), og inden for GATT, bl. a. derved, at der i den almindelige overenskomst er indsat et afsnit IV med overskriften »Handel og udvikling«.

18 På den baggrund skabtes den ordning, der er grundlaget for den EF-ordning med generelle toldpræferencer, der for en del er gennemført ved de omtvistede forordninger. Ordningen er et konkret udtryk for en ny opfattelse med hensyn til det internationale handelssamkvem, hvor udviklingsformål spiller en væsentlig rolle.

19 Med definitionen i traktatens artikler 110 ff. af, hvad der er karakteristisk for den fælles handelspolitik og de instrumenter, der indgår heri, er der i traktaten taget højde for de forskellige udviklingsmuligheder. I henhold til artikel 110 har den fælles handelspolitik blandt andet til formål at bidrage »til en harmonisk udvikling af verdenshandelen«, et formål, der forudsætter, at handelspolitikken tilpasses eventuelle ændringer med hensyn til de forskellige opfattelser i det internationale samfund. Tilsvarende indeholder artiklerne 113-116 ikke alene regler om institutionernes retsakter samt om indgåelse af aftaler med tredjelande, men også om, at medlemsstaterne optræder i fællesskab »i internationale organisationer af økonomisk karakter«, et udtryk der er tilstrækkelig vidt til også at omfatte internationale organisationer, som måtte beskæftige sig med handelsspørgsmål set ud fra et udviklingspolitisk perspektiv.

20 Det bemærkes, at Domstolen tidligere har anerkendt, at sammenhængen med udviklingsproblemerne ikke bevirker, at en retsakt ikke er omfattet af den fælles handelspolitik, således som den er defineret i traktaten. Domstolen har udtalt, at det ikke længere vil være praktisk muligt at føre en fælles handelspolitik, hvis Fællesskabet afskæres fra også at anvende midler, der går ud over de instrumenter, som alene påvirker de traditionelle dele af den ydre handel. En »handelspolitik« i denne forstand er dømt til efterhånden at blive uden betydning (udtalelse 1/78 af 4. oktober 1979, Sml. s. 2871).

21 De omtvistede forordninger er derfor som retsakter omfattet af den fælles handelspolitik, hvorfor Rådet, der har kompetence til at udstede dem i henhold til traktatens artikel 113, ikke som hjemmel kunne anvende artikel 235.

22 De anfægtede forordninger findes herefter hverken at opfylde kravene til begrundelse i traktatens artikel 190 eller at være udstedt med en korrekt hjemmel og må følgelig annulleres.

23 Ud fra de konkrete omstændigheder i sagen og af retssikkerhedshensyn må de annullerede forordningers virkninger i henhold til traktatens artikel 174, stk. 2, dog betragtes som bestående.

Sagens omkostninger

24 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Rådet har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Rådets forordning nr. 3599/85 af 17. december 1985 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1986 for visse industrivarer med oprindelse i udviklingslande og Rådets forordning nr. 3600/85 af 17. december 1985 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1986 for tekstilvarer med oprindelse i udviklingslande (EFT L 352, s. 1 og s. 107) annulleres.**

2) **De annullerede forordningers virkninger skal betragtes som bestående.**

3) **Rådet betaler sagens omkostninger.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Bahlmann Joliet Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. marts 1987.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident