ARREST VAN HET HOF
26 maart 1987 *

In zaak 45/86,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J.-L. Dewost, directeur-generaal van zijn juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door J. Carbery, adviseur bij de juridische dienst van de Raad, als medegemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Käser, directeur van de afdeling juridische zaken van de Europese Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 3599/85 van de Raad van 17 december 1985 houdende toepassing van algemene tariefpreferenties voor het jaar 1986 op bepaalde industrieprodukten van oorsprong uit ontwikkelingslanden en van verordening (EEG) nr. 3600/85 van de Raad van 17 december 1985 houdende toepassing van algemene tariefpreferenties voor 1986 voor textielprodukten van oorsprong uit ontwikkelingslanden,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, kamerpresidenten, G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: D. Louterman, administrateur

* Procestaal: Frans.

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 2 december 1986,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 januari 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 17 februari 1986 heeft de Commissie krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van verordening nr. 3599/85 van de Raad van 17 december 1985 houdende toepassing van algemene tariefpreferenties voor het jaar 1986 op bepaalde industrieprodukten van oorsprong uit ontwikkelingslanden en van verordening nr. 3600/85 van de Raad van 17 december 1985 houdende toepassing van algemene tariefpreferenties voor 1986 voor textielprodukten van oorsprong uit ontwikkelingslanden (PB 1986, L 352, blz. 1 en 107).

2 Voor de feiten en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

3 Aangaande de door de Raad geuite twijfel omtrent de ontvankelijkheid van het beroep, verband houdend met het procesbelang van de Commissie, volstaat de vaststelling dat artikel 173 EEG-Verdrag een duidelijk onderscheid maakt tussen het recht van beroep van de communautaire instellingen en de Lid-Staten en dat van natuurlijke en rechtspersonen. De eerste alinea van dit artikel geeft de Commissie en elke Lid-Staat het recht om met een beroep tot nietigverklaring de wettigheid van elke verordening van de Raad te bestrijden, zonder dat voor de uitoefening van dit recht een procesbelang behoeft te worden aangetoond. Mitsdien is het beroep ontvankelijk.

4 De Commissie voert tot staving van haar beroep twee middelen aan, die haars inziens op één enkel verwijt neerkomen: het ontbreken van een nauwkeurige

rechtsgrondslag. Dit zou op zich reeds een schending van artikel 190 EEG-Verdrag opleveren, en in casu tevens in strijd zijn met het EEG-Verdrag, omdat daardoor een procedure van eenparigheid van stemmen is gevolgd in plaats van de procedure van artikel 113 EEG-Verdrag, volgens de Commissie de enige juiste rechtsgrondslag.

5 Luidens artikel 190 EEG-Verdrag worden „de verordeningen, richtlijnen en beschikkingen van de Raad en van de Commissie... met redenen omkleed". Volgens 's Hofs rechtspraak (met name het arrest van 7 juli 1981, zaak 158/80, Rewe, Jurispr. 1981, blz. 1805) moeten gemeenschapshandelingen, om aan die motiveringsplicht te voldoen, een uiteenzetting bevatten van de feitelijke en rechtselementen waarop de instelling zich heeft gebaseerd, zodat toetsing door het Hof mogelijk is en zowel de Lid-Staten als de belanghebbende onderdanen kunnen zien hoe de gemeenschapsinstellingen het Verdrag hebben toegepast.

6 Derhalve moet worden nagegaan, of de bestreden verordeningen aan die vereisten voldoen.

7 De Raad heeft dienaangaande gesteld dat de rechtsgrondslag weliswaar niet nauwkeurig is aangegeven, maar dat de consideransen van de verordeningen voldoende andere gegevens verschaffen over de door de Raad nagestreefde doeleinden, die zowel op het gebied van de handelspolitiek als van de ontwikkelingspolitiek liggen.

8 Die elementen verschaffen evenwel onvoldoende duidelijkheid omtrent de vraag, op basis van welke rechtsgrondslag de Raad heeft gehandeld. De consideransen van de verordeningen beperken zich er immers toe, onder verwijzing naar een betere toegang van de ontwikkelingslanden tot de markten van de preferentieverstrekkende landen te vermelden, welke aanpassingen van het communautaire stelsel van algemene preferenties na vijftien jaar ervaring noodzakelijk zijn gebleken. Voor het overige heeft de Raad zelf het Hof meegedeeld, dat de formule „gelet op het Verdrag" is gekozen omdat er verschillen van mening bestonden over de keuze van de juiste rechtgrondslag. Deze formule had dus juist tot doel, de rechtsgrondslag van de betrokken verordeningen in het ongewisse te laten.

9 Het ontbreken van een verwijzing naar een bepaalde verdragsbepaling behoeft nog geen wezenlijk gebrek te zijn, mits de rechtsgrondslag van een handeling aan de

hand van andere elementen kan worden bepaald. Een uitdrukkelijke verwijzing is echter volstrekt noodzakelijk, wanneer de betrokkenen en het Hof bij gebreke daarvan in onzekerheid worden gelaten omtrent de nauwkeurige rechtsgrondslag.

10 Op een vraag van het Hof heeft de Raad geantwoord, dat hij zich bij de vaststelling van de bestreden verordeningen zowel op artikel 113 als op artikel 235 heeft willen baseren. Hij zou zijn afgeweken van het voorstel van de Commissie, dat enkel stoelde op artikel 113, omdat hij ervan overtuigd was dat zijn verordeningen niet alleen een handelspolitieke, maar ook een belangrijke ontwikkelingspolitieke doelstelling hadden. De tenuitvoerlegging van die politiek zou het kader van artikel 113 EEG-Verdrag te buiten gaan en een beroep op artikel 235 verlangen.

11 In het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap mag de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling niet alleen afhangen van de opvatting van een instelling omtrent het nagestreefde doel, maar moet zij berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn.

12 In casu was het verschil van mening over de juiste rechtsgrondslag niet van zuiver formele betekenis, aangezien de artikelen 113 en 235 EEG-Verdrag verschillende regels bevatten voor de wilsvorming van de Raad, en de keuze van de rechtsgrondslag derhalve gevolgen kon hebben voor de bepaling van de inhoud van de bestreden verordeningen.

13 Reeds uit de bewoordingen van artikel 235 blijkt, dat op dit artikel slechts een beroep kan worden gedaan als rechtsgrondslag van een handeling, wanneer geen andere verdragsbepaling de gemeenschapsinstellingen de voor de vaststelling van die handeling vereiste bevoegdheid verleent.

14 Derhalve dient te worden onderzocht of, gelijk de Commissie betoogt, de Raad in casu bevoegd was om de bestreden verordeningen enkel op basis van artikel 113 EEG-Verdrag vast te stellen.

15 Het staat vast, dat de bij de betrokken verordeningen toegekende tariefpreferenties „tariefwijzigingen" zijn als bedoeld in artikel 113. De Raad is evenwel van oordeel, dat de doelstellingen van de verordeningen op het gebied van de ontwikkelingspolitiek buiten het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek vallen.

16 Gelijk het Hof reeds heeft vastgesteld, heeft het begrip handelspolitiek dezelfde inhoud, of het nu van toepassing is in de internationale handelingssfeer van een staat of in die van de Gemeenschap (advies 1/75 van 11 november 1975, Jurispr. 1975, blz. 1355).

17 Het verband tussen handel en ontwikkeling heeft in de hedendaagse volkerengemeenschap geleidelijk bevestiging gevonden; het is erkend in het kader van de Verenigde Naties, met name door de werkzaamheden van de VN-Conferentie inzake handel en ontwikkeling (Unctad), en in het kader van de GATT, met name doordat hierin een deel IV is opgenomen, getiteld „Handel en Ontwikkeling".

18 In dit perspectief is het model ontstaan waarop het bij de bestreden verordeningen gedeeltelijk ten uitvoer gelegde communautaire stelsel van algemene tariefpreferenties berust. Dat stelsel geeft uitdrukking aan een nieuwe opvatting over de internationale handelsbetrekkingen, waarin aan ontwikkelingsdoeleinden een ruime plaats is ingeruimd.

19 Bij de definitie van de eigenschappen en instrumenten van de gemeenschappelijke handelspolitiek in de artikelen 110 en volgende EEG-Verdrag is rekening gehouden met eventuele ontwikkelingen. Zo vermeldt artikel 110 als een van de doelstellingen van de handelspolitiek het leveren van een bijdrage „tot de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel", een doelstelling die veronderstelt dat die politiek zich aan eventuele wijzigingen van de opvattingen in de volkerengemeenschap aanpast. Evenzo voorzien de artikelen 113 tot en met 116 EEG-Verdrag niet alleen in handelingen van de instellingen en in het sluiten van akkoorden met derde landen, maar ook in een gemeenschappelijk optreden „in het kader van de internationale organisaties die een economisch karakter dragen". Deze laatste uitdrukking is ruim genoeg om internationale organisaties te omvatten, die zich met handelsproblemen in het perspectief van de ontwikkelingspolitiek zouden kunnen bezig houden.

20 Het Hof heeft reeds vastgesteld, dat de samenhang met ontwikkelingsproblemen een handeling niet onttrekt aan het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek zoals door het EEG-Verdrag gedefinieerd. Een gemeenschappelijke handelspolitiek zou volgens het Hof niet meer met vrucht kunnen worden gevoerd, wanneer de Gemeenschap geen gebruik kon maken van instrumenten die verder reiken dan die welke enkel de traditionele aspecten van de buitenlandse handel vermogen te beïnvloeden. Een aldus opgevatte „handelspolitiek" zou gedoemd zijn geleidelijk elke betekenis te verliezen (advies 1/78 van 4 oktober 1979, Jurispr. 1979, blz. 2871).

21 Bijgevolg zijn de litigieuze verordeningen handelingen die op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek liggen en was de Raad, die de verordeningen mocht vaststellen krachtens artikel 113 EEG-Verdrag, niet gerechtigd zich op artikel 235 te baseren.

22 Blijkens het voorgaande voldoen de bestreden verordeningen niet aan de motiveringsvereisten van artikel 190 EEG-Verdrag en berusten zij niet op de juiste rechtsgrondslag. Mitsdien moeten zij worden nietigverklaard.

23 In verband met de omstandigheden van het onderhavige geval en de eisen van rechtszekerheid moeten de gevolgen van de nietigverklaarde verordeningen evenwel krachtens artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag als gehandhaafd worden beschouwd.

Kosten

24 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Daar de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig verordening nr. 3599/85 van de Raad van 17 december 1985 houdende toepassing van algemene tariefpreferenties voor het jaar 1986 op bepaalde industrieprodukten van oorsprong uit ontwikkelingslanden en verordening nr. 3600/85 van de Raad van 17 december 1985 houdende toepassing van algemene tariefpreferenties voor 1986 voor textielprodukten van oorsprong uit ontwikkelingslanden (PB 1985, C 352, blz. 1 en 107).**

2) **Verstaat dat de gevolgen van de nietigverklaarde verordeningen als gehandhaafd moeten worden beschouwd.**

3) **Verwijst de Raad in de kosten van het geding.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Bahlmann Joliet Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 maart 1987.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart