DOMSTOLENS DOM
av den 26 mars 1987*

Mål 45/86

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Peter Gilsdorf, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georges Kremlis vid rättstjänsten, båtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av generaldirektören Jean-Louis Dewost, rättstjänsten, biträdd av rådgivaren John Carbery, rådets rättstjänst, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos generaldirektören Jörg Käser, avdelningen för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, Boulevard Konrad Adenauer,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av rådets förordning (EEG) nr 3599/85 av den 17 december 1985 om tillämpning av allmänna tullförmåner 1986 för vissa industrivaror med ursprung i utvecklingsländer och av rådets förordning (EEG) nr 3600/85 av den 17 december 1985 om tillämpning av allmänna tullförmåner 1986 för textilvaror med ursprung i utvecklingsländer.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins och F. Schockweiler samt domarna G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet och G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: D. Louterman, byrådirektör,

som har beaktat förhandlingsrapporten och vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen den 2 december 1986 och

* Rättegångsspråk: franska.

som har hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträdet den 29 januari 1987,

meddelar följande

dom

1 Genom en ansökan, som kom in till domstolens kansli den 17 februari 1986, har kommissionen i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av rådets förordning nr 3599/85 av den 17 december 1985 om tillämpning av allmänna tullförmåner 1986 för vissa industrivaror med ursprung i utvecklingsländer och av rådets förordning nr 3600/85 av den 17 december 1985 om tillämpning av allmänna tullförmåner 1986 för textilvaror med ursprung i utvecklingsländer (EGT nr L 352, s. 1 och s. 107, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

2 För en utförligare redogörelse för omständigheterna och de av parterna åberopade grunderna samt dessas argumentation hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

3 Rådet har ifrågasatt att talan kan upptas till sakprövning med hänvisning till kommissionens berättigade intresse av att föra talan. Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera att artikel 173 gör tydlig åtskillnad mellan rätten att väcka talan för å ena sidan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna och å andra sidan fysiska och juridiska personer, genom att det i artikelns första stycke ges rätt åt kommissionen och varje medlemsstat att genom en talan om ogiltigförklaring angripa alla förordningar som antagits av rådet, utan något villkor att de skall ha berättigat intresse av att föra talan. Talan skall alltså tas upp till sakprövning.

4 Kommissionen åberopar två grunder till stöd för sin talan, vilka enligt kommissionen kan samlas under en enda anklagelsepunkt, nämligen avsaknaden av en exakt rättslig grund, vilken dels i sig själv utgör en överträdelse av artikel 190 i fördraget, dels i förevarande fall samtidigt utgör en överträdelse av fördraget på grund av att man därmed måste hålla sig till ett beslutsförfarande där det krävs enhällighet i stället för det förfarande som föreskrivs i artikel 113 i fördraget, vilken enligt kommissionens mening är den enda korrekta rättsliga grunden.

5 I artikel 190 föreskrivs att "rådets och kommissionens förordningar, direktiv och beslut skall vara motiverade". Det framgår av domstolens rättspraxis (bl.a. en dom av den 7 juli 1981 i mål 158/80 Rewe, Rec. s. 1805) att det för att denna motiveringsskyldighet skall vara uppfylld är nödvändigt att gemenskapens rättsakter innehåller de faktiska och rättsliga förhållanden som institutionen grundat sig på vid deras antagande, för att göra det möjligt för domstolen att utöva sin kontroll och för att såväl medlemsstaterna som de berörda medborgarna skall få kännedom om enligt vilka förutsättningar gemenskapsinstitutionerna har tillämpat fördraget.

6 Det skall således undersökas om de omtvistade förordningarna uppfyller dessa krav.

7 Rådet har i detta avseende hävdat att även om den rättsliga grunden inte är exakt angiven, så ger de samlade övervägandena till förordningarna tillräcklig information om de av rådet eftersträvade målen, som är av både handelspolitisk och utvecklingspolitisk natur.

8 Dessa faktorer är emellertid inte tillräckliga för att få kännedom om den rättsliga grunden för rådets agerande. Även om det i övervägandena till förordningarna i fråga hänvisas till förbättringen av utvecklingsländernas tillgång till marknaderna i de länder som beviljar förmånstullar, nämns emellertid endast sådana anpassningar av gemenskapens system med allmänna tullförmåner som visat sig nödvändiga efter femton års erfarenheter. För övrigt framgår det av de uppgifter som rådet själv har gett in till domstolen att uttrycket "med beaktande av fördraget" valts på grund av oenighet i fråga om valet av lämplig rättslig grund. Detta uttryck valdes alltså just med avsikt att den rättsliga grunden för förordningarna skulle vara otydlig.

9 Underlåtelse att hänvisa till en konkret bestämmelse i fördraget utgör visserligen inte nödvändigtvis ett väsentligt formfel om den rättsliga grunden för en rättsakt kan avgöras med stöd av andra element i denna. En uttrycklig hänvisning är emellertid obligatorisk för det fall de som berörs av den och domstolen annars skulle sväva i ovisshet om den exakta rättsliga grunden.

10 Rådet har på en fråga från domstolen uppgett att det var dess avsikt att grunda sig på både artikel 113 och artikel 235 i fördraget vid antagandet av de omtvistade förordningarna. Rådet har förklarat att det inte följde kommissionens förslag att enbart hänvisa till artikel 113, eftersom de mål som eftersträvades med de omtvistade förordningarna enligt dess uppfattning inte enbart var handelspolitiska, utan även betydelsefulla utvecklingspolitiska mål.

Genomförandet av en sådan politik innebär enligt rådet ett överskridande av ramarna för artikel 113 i fördraget och nödvändiggör en användning av artikel 235.

11 Det skall framhållas att inom ramen för gemenskapens system för kompetensfördelning kan valet av rättslig grund för en rättsakt inte bero enbart på en institutions uppfattning om det eftersträvade målet, utan detta val skall grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning.

12 I förevarande fall hade oenigheten om vilken som var den korrekta rättsliga grunden inte enbart en rent formell räckvidd, eftersom artiklarna 113 och 235 i fördraget innehåller olika regler för beslutsprocessen i rådet och eftersom valet av rättslig grund därmed kunde få följder för bestämmandet av de omtvistade förordningarnas innehåll.

13 Det framgår av själva ordalydelsen i artikel 235 att användandet av denna artikel som rättslig grund för en rättsakt endast är motiverat om ingen annan bestämmelse i fördraget ger gemenskapens institutioner den behörighet som är nödvändig för att anta rättsakten.

14 Det skall därför undersökas om rådet i det aktuella fallet var behörig att anta de omtvistade förordningarna med stöd av enbart artikel 113 i fördraget, som kommissionen har hävdat.

15 Det är ostridigt att de tullförmåner som beviljats genom de omtvistade förordningarna utgör ändringar i tulltaxor i den mening som avses i artikel 113. Rådet har icke desto mindre hävdat att de med förordningarna eftersträvade utvecklingspolitiska målen faller utanför ramarna för den gemensamma handelspolitiken.

16 Det skall först framhållas att i enlighet med vad domstolen redan har slagit fast har begreppet handelspolitik samma innebörd vare sig det tillämpas inom en stats internationella handlingsutrymme eller inom gemenskapens (yttrande 1/75 av den 11 november 1975, Rec. s. 1355).

17 Sambandet mellan handel och utveckling har gradvis stärkts i det moderna internationella samfundet. Detta samband har vunnit erkännande inom ramen för Förenta nationerna, bland annat genom Förenta nationernas konferens om handel och utveckling (Unctad) och inom ramen för GATT (särskilt genom införandet i detta avtal av ett avsnitt IV med rubriken "Handel och utveckling").

18 Mot denna bakgrund har den ordning skapats som ligger till grund för gemenskapens system med allmänna tullförmåner, vilket till en del har genomförts genom de omtvistade förordningarna. Systemet i fråga är uttryck för en ny föreställning i fråga om de internationella handelsförbindelserna, där utvecklingsmålen ges stort utrymme.

19 Vid definieringen av kännetecknen och instrumenten för den gemensamma handelspolitiken i artiklarna 110 och följande i fördraget har hänsyn tagits till olika möjligheter till utveckling. Sålunda anges i artikel 110 som ett av målen för handelspolitiken att "bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln", vilket förutsätter en anpassning av denna politik till eventuella förändringar såvitt gäller föreställningarna inom det internationella samfundet. På motsvarande sätt innehåller artiklarna 113 till 116 inte enbart föreskrifter om institutionernas rättsakter och om ingående av avtal med tredje land, utan även om gemensamt agerande "inom ramen för internationella organisationer av ekonomisk karaktär", ett uttryck med tillräckligt bred räckvidd för att omfatta internationella organisationer som skulle kunna ägna sig åt handelsfrågor ur utvecklingspolitisk synpunkt.

20 Domstolen har redan slagit fast att en rättsakts samband med utvecklingsfrågorna inte medför att rättsakten i fråga faller utanför den gemensamma handelspolitikens område såsom detta beskrivs i fördraget. Domstolen har uttalat att det inte längre skulle vara möjligt att bedriva en gemensam handelspolitik på ett ändamålsenligt sätt, om gemenskapen inte också förfogade över andra hjälpmedel än sådana instrument som endast är avsedda att påverka utrikeshandelns traditionella delar. En så uppfattad "handelspolitik" skulle vara dömd till att gradvis minska i betydelse (yttrande 1/78 av den 4 oktober 1979, Rec. s. 2871).

21 Därav följer att de omtvistade förordningarna är rättsakter som omfattas av den gemensamma handelspolitikens område och att rådet, vars behörighet att anta dessa rättsakter grundade sig på artikel 113 i fördraget, saknade stöd för att grunda sig på artikel 235.

22 Av det ovanstående följer att de angripna förordningarna dels inte uppfyller kravet på motivering i artikel 190 i fördraget, dels inte har antagits på korrekt rättslig grund. De skall därför ogiltigförklaras.

23 Med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall och kravet på rättssäkerhet finns det emellertid anledning att med stöd av artikel 174 andra stycket i fördraget förklara att verkningarna av de ogiltigförklarade förordningarna skall betraktas som bestående.

Rättegångskostnader

24 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Rådet har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Rådets förordning nr 3599/85 av den 17 december 1985 om tillämpning av allmänna tullförmåner 1986 för vissa industrivaror med ursprung i utvecklingsländer och av rådets förordning nr 3600/85 av den 17 december 1985 om tillämpning av allmänna tullförmåner 1986 för textilvaror med ursprung i utvecklingsländer (EGT nr L 352, s. 1 och s. 107) ogiltigförklaras.**

2) **Verkningarna av de ogiltigförklarade förordningarna skall betraktas som bestående.**

3) **Rådet skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Bahlmann Joliet Rodríguez Iglesias

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 mars 1987.

P. Heim
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande