FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

fremsat den 11. marts 1999 *

1. Under denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne [1] (herefter »forordningen«). Kommissionen har anfægtet hjemmelen for forordningen, der er udstedt i henhold til EF-traktatens artikel 43 og 235. Efter sagsøgerens opfattelse skulle den anfægtede retsakt derimod have været udstedt i henhold til denne traktats artikel 43 og 100 A. Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 29. september 1997 og den 1. december 1997 har Europa-Parlamentet og Den Franske Republik fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for henholdsvis Kommissionen og Rådets påstande.

2. Definitionen af den korrekte hjemmel for den anfægtede retsakt er mere end blot en ren formalitet. Den tjener nemlig til at præcisere, hvilken procedure der skulle være fulgt i det pågældende tilfælde, såvel med hensyn til den rolle, som de forskellige institutioner, der deltager i lovgivningsprocessen, har, som med hensyn til de forskellige flertal, der kræves til udstedelse af den pågældende retsakt. Som bekendt kræver artikel 235 blot, at der indhentes udtalelse fra Europa-Parlamentet, og at Rådet træffer afgørelse ved enstemmighed; artikel 100 A bestemmer, at Rådet træffer afgørelse efter fremgangsmåden med den fælles beslutningsprocedure, hvilket i henhold til bestemmelserne i EF-traktatens artikel 189 B ikke blot indebærer en mere omfattende deltagelse fra Parlamentets side i proceduren for retsaktens vedtagelse, men også en afstemning med kvalificeret flertal. Det er derfor klart, at valget af hjemmel under disse omstændigheder har betydning for proceduren for retsaktens tilblivelse og derfor kan have indflydelse på denne retsakts indhold. Ifølge fast retspraksis betyder en eventuel konstatering af et fejlagtigt valg af hjemmel derfor, at det er godtgjort, at væsentlige formkrav er tilsidesat, således at retsakten er ulovlig i henhold til EF-traktatens artikel 173.

De relevante retsregler

3. Den 13. marts 1997 udstedte Rådet den forordning, som ved en udtrykkelig bestem-

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 82, s. 1.

melse i artikel 52 ophæver Rådets forordning (EØF) nr. 1468/81 af 19. maj 1981 [2] med samme titel, som er udstedt i henhold til EØF-traktatens artikel 43 og 235.

4. Under den procedure, som førte til retsaktens udstedelse, besluttede Rådet, som foretog flere ændringer i ordlyden af Kommissionens forslag, også med enstemmighed at ændre den i forslaget angivne hjemmel og bl.a. at erstatte artikel 100 A med artikel 235. Retsakten blev således vedtaget efter den i EF-traktatens artikel 189 A fastsatte høringsprocedure i stedet for efter den fælles beslutningsprocedure i artikel 189 B.

5. Adskillige fingerpeg, som kan udledes af præamblen til den pågældende retsakt, har betydning i denne sag. Ifølge første betragtning til forordningen kræver »bekæmpelsen af svig inden for toldunionen og den fælles landbrugspolitik... et nært samarbejde mellem de administrative myndigheder, som i de enkelte medlemsstater skal gennemføre de bestemmelser, der er vedtaget på disse to områder;... der kræves ligeledes et passende samarbejde mellem disse nationale myndigheder og Kommissionen, som skal drage omsorg for gennemførelsen af traktaten og af de bestemmelser, som er truffet i medfør af denne; et effektivt samarbejde på dette område vil bl.a. øge beskyttelsen af Fællesskabets økonomiske interesser«.

I den følgende betragtning tilføjes, at »der bør derfor fastsættes regler, efter hvilke medlemsstaternes administrative myndigheder skal bistå hinanden og samarbejde med Kommissionen med henblik på at sikre, at told- og landbrugsbestemmelserne samt den retlige beskyttelse af Fællesskabets økonomiske interesser anvendes korrekt, navnlig ved forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af disse bestemmelser samt ved efterforskning af handlinger, der er eller forekommer at være i strid med disse bestemmelser«.

I tolvte betragtning præciseres det, at »for at opnå en hurtig og systematisk udveksling af de oplysninger, som fremsendes til Kommissionen, er det nødvendigt at oprette et elektronisk toldinformationssystem i Fællesskabet; i den forbindelse er det ligeledes vigtigt at registrere følsomme oplysninger vedrørende svig og uregelmæssigheder på told- eller landbrugsområdet i en central database, som medlemsstaterne har adgang til, idet der dog må drages omsorg for, at de udvekslede oplysningers, især personoplysningers, fortrolige karakter respekteres; på baggrund af dette spørgsmåls berettigede

2 — EFT L 144, s. 1; forordningen er ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 945/87 af 30.3.1987.

følsomhed bør der indføres klare og gennemsigtige regler for at sikre de individuelle frihedsrettigheder«. Den følgende betragtning tilføjer, at »toldadministrationerne anvender hver dag såvel EF-bestemmelser som ikke-EF-bestemmelser, og det vil derfor være hensigtsmæssigt med en enkelt infrastruktur med henblik på anvendelse af disse bestemmelser«.

Endelig hedder det i sidste betragtning, at »denne forordnings bestemmelser omfatter anvendelsen af både reglerne i den fælles landbrugspolitik og toldreglerne; det system, der indføres ved denne forordning, udgør en fuldstændig EF-enhed; da traktatens specifikke toldbestemmelser ikke giver Fællesskabet beføjelse til at indføre et sådant system, er det nødvendigt at anvende artikel 235«.

6. Forordningens artikel 1, stk. 1, bestemmer, at »ved denne forordning fastsættes det, på hvilke betingelser de administrative myndigheder, der i medlemsstaterne har til opgave at gennemføre told- og landbrugsbestemmelserne, skal samarbejde indbyrdes og med Kommissionen med henblik på at sikre overholdelsen af disse bestemmelser i et EF-system«.

For at nå disse mål opregner forordningen en række regler om bistand efter anmodning (afsnit I) og uanmodet bistand (afsnit II). Afsnit III og IV drejer sig henholdsvis om forbindelser mellem de nationale administrative myndigheder og Kommissionen og forbindelser med tredjelande. Afsnit V, som er opdelt i otte kapitler, indeholder bestemmelser om oprettelse af et edb-baseret informationssystem, benævnt »toldinformationssystemet« (herefter »TIS«). Ifølge artikel 23, stk. 1, imødekommer dette system »dels behovet hos de administrative myndigheder, der er ansvarlige for anvendelsen af told- og landbrugsbestemmelserne, og dels Kommissionens behov.« Samme artikels stk. 2 præciserer, at TIS har til formål »at bidrage til forebyggelse og efterforskning af og retsforfølgning ved transaktioner, der er i strid med told- og landbrugsbestemmelserne ved gennem en hurtig udbredelse af oplysninger at øge effektiviteten i samarbejds- og kontrolprocedurerne hos de kompetente myndigheder, der er omhandlet i forordningen.« Det tilføjes i stk. 3, at »medlemsstaternes toldmyndigheder kan anvende toldinformationssystemets materielle infrastruktur i forbindelse med toldsamarbejdet i henhold til artikel K.1, nr. 8, i traktaten om Den Europæiske Union.« Endelig præciseres det i stk. 6, at medlemsstaterne og Kommissionen er »partnere i TIS«.

7. Bestemmelserne om drift og brug af TIS findes i artikel 24-42. TIS består af en central database, hvortil der er adgang via terminaler i hver af medlemsstaterne og hos Kommissionen. Det omfatter udelukkende data, herunder personoplysninger, der er nødvendige for at opfylde dets formål, som er fastlagt i artikel 23. Direkte adgang til disse oplysninger er udelukkende forbeholdt de nationale myndigheder, der udpeges af hver medlemsstat, samt Kommissionens tjenestegrene (artikel 29, stk. 1). Personoplysninger, der indlægges i systemet, skal beskyttes af en national lovgivning, eller interne regler gældende for Kommissionen, der »sikrer beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger« (artikel 34, stk. 1).

Gennemgang af forordningen

8. Jeg vil nu gå ind på sagens realitet. Jeg vil indledningsvis henvise til, at ifølge Domstolens faste praksis kan en institutions valg af hjemmel for en retsakt inden for rammerne af kompetencefordelingen i Fællesskabet ikke foretages alene på grundlag af dens egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve. Sådanne forhold omfatter bl.a. retsakters formål og indhold [3]. Det må altså undersøges, om de formål, som forordningen har, og forordningens indhold kan berettige anvendelse af traktatens artikel 235, der, som det fremgår af selve artiklens ordlyd, er en bestemmelse af residuel karakter. Institutionerne kan altså kun anvende denne artikel som hjemmel, hvis der ikke er nogen anden bestemmelse i traktaten, der giver den nødvendige kompetence til at udstede den pågældende retsakt [4].

9. Kommissionen og Rådet er uenige om de to ovennævnte punkter. Rådet er af den opfattelse, at retsakten har til formål at bekæmpe svig inden for rammerne af beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, og at dens indhold er oprettelse af en selvstændig fællesskabsenhed. Kommissionen mener derimod, at forordningen gen-

3 — Jf. dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 10, af 7.7.1992, sag C-295/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4193, præmis 13, af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, præmis 7, og af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 14.

4 — Dette følger af fast retspraksis, jf. dom af 13.7.1995, sag C-350/92, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1985, og af 26.3.1996, Parlamentet mod Rådet (nævnt i fodnote 3, præmis 13).

nemfører en form for harmonisering af lovgivninger, i hvert fald hvad angår beskyttelse af personoplysninger, og at samme forordning tager sigte på det indre markeds rette funktion.

10. Nærmere bestemt har Kommissionen anført med hensyn til retsaktens formål, at forordningen skal sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, og dermed pr. definition det indre markeds rette funktion, hvorfor det er nødvendigt at benytte traktatens artikel 100 A. Den har tilføjet, at bekæmpelse af svig og dermed beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser ikke er et selvstændigt formål, men blot en konsekvens af toldunionen. Hvad desuden angår retsaktens indhold har Kommissionen anført, at denne omfatter to dele, nemlig på den ene side den del, der har til formål at forbedre den gensidige bistand mellem medlemsstaterne, og på den anden side den del, der har til formål at oprette TIS. Det gælder for begge, at det ikke ville være berettiget at anvende artikel 235: Hvad angår den førstnævnte del er der tale om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om gensidig bistand mellem de administrative myndigheder med henblik på at varetage anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne om told og landbrug; hvad angår TIS har Kommissionen gjort gældende, at denne ordnings funktion og anvendelse er baseret på medlemsstaternes harmoniserede handlen, mens Kommissionen, som ganske vist er partner i ordningen på samme måde som medlemsstaterne, har en rolle, der er begrænset til blot at koordinere de nationale administrative myndigheders virksomhed. Under alle omstændigheder er den korrekte hjemmel artikel 100 A, selv hvis det blev anset for nødvendigt at anvende artikel 235 for at oprette TIS, fordi der ikke kan anvendes en kumulation af hjemler, når én af disse foreskriver anvendelse af samarbejdsproceduren frem for høringsproceduren. Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede forordning på grund af tilsidesættelse af væsentlige formkrav. Parlamentet har tilsluttet sig denne påstand og anført, at den pågældende forordning har til formål at tilnærme de nationale lovgivninger, mens TIS ikke er en selvstændig enhed, men blot et instrument i Fællesskabets tjeneste, hvis oprettelse ikke skulle have haft indflydelse på valget af hjemmel.

11. Rådet har anført, at den pågældende forordning har til formål at oprette en selvstændig juridisk enhed på fællesskabsplan. En sammenligning af den nævnte forordning med den foregående forordning nr. 1468/81, som den har afløst, viser, at

det ikke har været hensigten at foretage en ny redaktion af ordlyden og at fastsætte beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser som eneste formål med hele ordningen. Dette formål nævnes i øvrigt udtrykkeligt i EF-traktatens artikel 209 A, som blev indsat ved den europæiske fælles akt, der i sin nuværende version imidlertid ikke giver fællesskabsinstitutionerne de nødvendige beføjelser til at nå det pågældende formål. Det var derfor nødvendigt at benytte traktatens artikel 235. Rådet har præciseret, at beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser ikke blot er en konsekvens af toldunionen, men et selvstændigt formål. Selve placeringen af artikel 209 A i traktatens tekst — nemlig ikke blandt bestemmelserne om toldunionen, men blandt de finansielle bestemmelser — taler herfor. Med hensyn til retsaktens indhold er der ifølge Rådet ved forordningen oprettet en ny fuldstændig ordning til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, som er baseret på de nationale myndigheders og Kommissionens samordnede virksomhed samt på TIS' infrastrukturs funktion. Der er altså tale om en selvstændig fællesskabsenhed, hvis oprettelse ikke blot er et led i harmoniseringen af de nationale lovgivninger: det er derfor nødvendigt at benytte traktatens artikel 235. Hvad endvidere angår de bestemmelser, der skal beskytte personoplysninger, udgør de ikke en særskilt del af forordningen og forfølger ikke egne formål, men er knyttet til den almindelige ordning, som de er en del af. Den Franske Republik, som er interveneret til støtte for Rådets argumenter, har anført, at forordningen ikke har til formål at tilnærme lovgivningerne, men at bekæmpe svig på told- og landbrugsområdet, og at indførelsen af TIS er den anfægtede forordnings væsentligste bidrag.

12. Efter min mening er den rigtige opfattelse den, som Rådet og Den Franske Republik har anført. Hvad angår retsaktens formål fremgår det nemlig klart af dens præambel (første og tyvende betragtning), at hele den ved forordningen indførte ordning skal styrke beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Der er tale om et formål, som inden for traktatens ordning fremstår helt selvstændigt i forhold til toldunionen og dermed det indre markeds funktion. Det er herved tilstrækkeligt at se på selve placeringen af artikel 209 A i traktatens tekst: Den står i afsnit II (finansielle bestemmelser) i traktatens femte del (Fællesskabets institutioner) og ikke i kapitel I, afsnit I, i tredje del om toldunionen. Det følger heraf, at beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser er et formål af horisontal art, som ved den pågældende forordning finder konkret anvendelse på området for bekæmpelse af svig inden for told og landbrug. Den omstændighed, at beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser fuldt ud er et formål i sig selv, helt adskilt fra toldunionens funktion, bekræftes desuden af lovgivningspraksis før forordningen, navnlig ved udstedelsen

af forordninger, der også var »horisontale«, og som havde hjemmel i artikel 235 [5].

Selv om samarbejdet mellem medlemsstaternes og Kommissionens administrative myndigheder kan have en positiv virkning på det indre markeds rette funktion, er der dog tale om en helt indirekte forbindelse, som i sig selv ikke kan berettige anvendelse af en bestemmelse, nemlig artikel 100 A, som tværtimod vedrører foranstaltninger, hvis *genstand* er det indre markeds oprettelse og funktion. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at anvendelse af artikel 100 A ikke er berettiget, når den retsakt, der skal vedtages, kun accessorisk medfører en harmonisering af vilkårene for frie varebevægelser i Fællesskabet. Den blotte omstændighed, at en retsakt har betydning for det indre markeds oprettelse og funktion, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at traktatens artikel 100 A finder anvendelse [6]. I det tilfælde, som vi beskæftiger os med, er der tale om en forordning, som vedrører beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, og hvis betydning for markedsvilkårene kun er indirekte. Selv hvis det derfor antages, at forordningen, i det omfang den samordner de nationale administrative myndigheders virksomhed med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, også tjener det indre markeds formål, er disse kun af sekundær betydning i forhold til retsaktens hovedformål, således at artikel 100 A ikke kan være en fyldestgørende hjemmel for dens udstedelse [7]. Det formål at beskytte Fællesskabets finansielle interesser er til gengæld udtrykkeligt nævnt i artikel 209 A, som i den nugældende version [8] ganske vist giver udtryk for, hvilket mål der skal nås, men ikke giver fællesskabsinstitutionerne de nødvendige beføjelser til at handle: Derfor er det nødvendigt at anvende artikel 235.

13. Hvad angår retsaktens indhold fremgår det, at dette er helt i overensstemmelse med

5 — Jf. Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1) og Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 af 11.11.1996 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder (EFT L 292, s. 2).

6 — Dom af 4.10.1991, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529, præmis 17, og af 17.3.1993, Kommissionen mod Rådet, præmis 19, samt generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i samme sag, punkt 4, hvori der står, at »artikel 100 A kun [kan] anses for den relevante bestemmelse i forbindelse med vedtagelsen af en bestemt retsakt, såfremt der herved fastsættes bestemmelser, som *vedrører* det indre markeds oprettelse og funktion og dermed kun, såfremt retsakten specifikt regulerer konkurrencevilkårene eller vilkårene for samhandelen inden for Fællesskabet«.

7 — Dom af 26.3.1996, Parlamentet mod Rådet, præmis 32.

8 — Ordlyden af artikel 209 A (nu artikel 280) er nemlig ændret ved Amsterdam-traktaten, som har tilføjet to nye stykker (stk. 4 og 5). Det første giver Rådet kompetence til efter fremgangsmåden med den fælles beslutningsprocedure og efter høring af Revisionsretten at vedtage »de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne. Disse foranstaltninger berører ikke anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler«. Efter denne traktats ikrafttræden er det derfor ikke længere nødvendigt at anvende artikel 235 til udstedelse af retsakter om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser.

de formål, jeg har nævnt. Forordningen går ud på at indføre en kompliceret ordning med henblik på forhindring og bekæmpelse af overtrædelser af told- og landbrugsbestemmelserne i Fællesskabet. Denne ordning støttes dels på medlemsstaternes administrative myndigheders samarbejde indbyrdes og med Kommissionen efter de i forordningen fastsatte nærmere bestemmelser; dels støttes den på en infrastruktur, der er væsentlig for dette formål, nemlig TIS, som specielt er oprettet for at bistå såvel de nationale administrative myndigheder som Kommissionen i deres virksomhed. I denne ordnings generelle opbygning spiller Kommissionen en rolle, der langt fra er marginal, som det fremgår af en række af forordningens bestemmelser (artikel 23, stk. 3 og 4, artikel 29, 30 osv.) Desuden omhandler forordningen i afsnit IV også forbindelserne med tredjelande og fastsætter, på hvilke betingelser og efter hvilke nærmere regler der kan udføres samordnede aktioner mellem de nationale administrative myndigheder, Kommissionen og de pågældende tredjelandes administrative myndigheder (artikel 19 ff.).

14. I betragtning af de ovennævnte omstændigheder fremgår det, at udtalelsen i sidste betragtning til forordningen om, at det system, der indføres ved forordningen, udgør en »fuldstændig EF-enhed« af selvstændig karakter, hvis indførelse ikke indebærer nogen »tilnærmelse af nationale love« som omhandlet i traktatens artikel 100 A, er fuldt ud berettiget.

15. Hvad endelig angår de bestemmelser i forordningen, der som led i reglerne om TIS' funktion angår beskyttelsen af personoplysninger, er det tilstrækkeligt at bemærke, at forordningens ordlyd ikke indebærer nogen harmonisering af de nationale lovgivninger på dette område. I en situation, hvor den måde, som det administrative system for kontrol med overholdelsen af told- og landbrugsbestemmelserne kan indebære risici for de individuelle frihedsrettigheder, kræver forordningen af partnerne i TIS (medlemsstaterne og Kommissionen), at de vedtager bestemmelser, »der sikrer beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger« (artikel 34). Med hensyn til brugen af disse oplysninger pålægger forordningen partnerne i TIS at overholde visse regler, navnlig om privatpersoners ret til adgang til de oplysninger, der registreres i TIS. Det er klart, at disse forskrifter, selv om de er umiddelbart anvendelige, svarer til underordnede foranstaltninger, der er nødvendige for en ordnings rette funktion, som de ikke kan adskilles fra ved en særskilt vurdering af, om deres hjemmel er korrekt[9].

9 — Denne konklusion, hvorefter bestemmelser om behandlingen af personoplysninger i en kompliceret ordning for kontrol af overholdelsen af toldbestemmelser ikke kan vurderes ved, at de adskilles fra den ordning, som de er en integrerende del af, bekræftes i øvrigt af den praksis, som den sagsøgende institution selv følger. Se artikel 6 i forslag til Rådets forordning (EF, Euratom) om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Undersøgelse af Svig, fremsat af Kommissionen den 4.12.1998 (EFT 1999 C 21, s. 10), hvis hjemmel er traktatens artikel 235.

Forslag til afgørelse

16. På baggrund af de foregående betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at:

— frifinde Rådet for Den Europæiske Union

— tilpligte Kommissionen at betale sagens omkostninger

— bestemme, at hver intervenient bærer sine egne omkostninger.