FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

föredraget den 11 mars 1999 *

1. Genom föreliggande talan yrkar kommissionen ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen [1] (nedan kallad förordningen). Kommissionen ifrågasätter den rättsliga grunden för förordningen som antogs på grundval av artiklarna 43 och 235 i EG-fördraget. Enligt sökandens mening skulle den ifrågasatta rättsakten tvärtom ha antagits på grundval av artiklarna 43 och 100a i nämnda fördrag. Genom beslut av domstolens ordförande av den 29 september 1997 och den 1 december 1997 har Europaparlamentet och Republiken Frankrike tillåtits att intervenera i förevarande mål på kommissionens respektive rådets sida.

2. Att fastställa den korrekta rättsliga grunden för den ifrågasatta förordningen är inte bara en formsak. Det behövs nämligen för att klargöra vilket förfarande som skall iakttagas i detta fall såväl beträffande den roll som tillkommer de olika institutioner som medverkar i lagstiftningsprocessen som de olika krav på majoritet som uppställs för antagande av rättsakten. Som bekant kräver ju artikel 235 att parlamentet hörs och att rådet fattar ett enhälligt beslut. Artikel 100a däremot föreskriver att rådet lagstiftar enligt formerna för medbeslutandeförfarandet, vilket enligt föreskrifterna i artikel 189b i EG-fördraget inte bara innebär ett mer omfattande deltagande från parlamentets sida vid antagande av rättsakten utan även omröstning med kvalificerad majoritet. Det är därmed tydligt att valet av rättslig grund under dessa omständigheter påverkar rättsaktens utformning och därigenom kan få återverkningar på dess innehåll. Härav följer enligt fast rättspraxis att om domstolen fastställer att valet av rättslig grund är felaktigt innebär det att rättsakten har antagits under åsidosättande av väsentliga formföreskrifter och därför kan ogiltigförklaras i enlighet med artikel 173 i EG-fördraget.

Tillämpliga bestämmelser

3. Den 13 mars 1997 antog rådet den förordning som genom en uttrycklig före-

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 82, s. 1

skrift i artikel 52 upphävde förordning (EEG) nr 1468/81 av den 19 maj 1981 [2] med samma rubrik vilken antagits på grundval av artiklarna 43 och 235 i EEG-fördraget.

4. Under det förfarande som ledde till rättsaktens antagande hade rådet, med ett flertal ändringar i den text som föreslagits av kommissionen, även enhälligt beslutat att ändra den rättsliga grund som angivits i förslaget genom att ersätta just artikel 100a med artikel 235. Rättsakten har alltså antagits i enlighet med det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 189a i EG-fördraget i stället för det medbeslutandeförfarande som anges i artikel 189b.

5. Ett flertal upplysningar i rättsaktens ingress är av betydelse i detta fall. "Bekämpningen av bedrägerier som rör tullunionen och den gemensamma jordbrukspolitiken kräver ett nära samarbete mellan de administrativa myndigheter i varje medlemsstat som är ansvariga för genomförandet av de bestämmelser som har antagits på dessa två områden. Dessutom krävs ett lämpligt samarbete mellan dessa nationella myndigheter och kommissionen, som är ansvarig för att övervaka tillämpningen av fördraget och av de bestämmelser som antagits med stöd av detta. Ett effektivt samarbete inom detta område stärker särskilt skyddet av gemenskapens finansiella intressen," enligt förordningens första övervägande.

Andra övervägandet tillägger att "[d]et bör därför fastställas regler enligt vilka medlemsstaternas administrativa myndigheter måste bistå varandra och samarbeta med kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen samt ett rättsligt skydd av gemenskapens finansiella intressen, särskilt genom att förebygga och utreda överträdelser av denna lagstiftning och upptäcka varje verksamhet som strider eller förefaller strida mot dessa regler".

Tolfte övervägandet klargör att "[f]ör att säkerställa ett snabbt och systematiskt utbyte av den information som meddelats kommissionen är det nödvändigt att skapa ett datoriserat tullinformationssystem på gemenskapsnivå. I samband därmed är det också viktigt att känsliga uppgifter avseende bedrägerier och oegentligheter rörande tull och jordbruk lagras i en central databas som är tillgänglig för medlemsstaterna, samtidigt som sekretesskyddet för de uppgifter som utbytts respekteras, särskilt vad gäller personuppgifter. På grund av hur känslig frågan av berättigade skäl är måste klara och entydiga bestämmelser fastställas

2 — Förordning ändrad genom rådets förordning (EEG) nr 945/87 av den 30 mars 1987 (EGT L 144, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 3, s. 82).

för att skydda den enskildes frihet". Nästa övervägande tillägger att "[t]ullmyndigheterna skall dagligen tillämpa både gemenskapsbestämmelser och icke-gemenskapsbestämmelser. Det är därför lämpligt att det finns en gemensam grundval för tillämpningen av dessa bestämmelser".

Det sista övervägandet slutligen anger att "[b]estämmelserna i denna förordning avser såväl tillämpningen av bestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitiken som tillämpningen av tullagstiftningen. Det system som upprättas genom denna förordning utgör en fullständig gemenskapsenhet. Eftersom de fördragsbestämmelser som avser tullfrågor inte bemyndigar gemenskapen att upprätta ett sådant system måste artikel 235 åberopas".

6. "I denna förordning fastställs hur de administrativa myndigheter som i medlemsstaterna är ansvariga för genomförandet av tull- och jordbrukslagstiftningen skall samarbeta med varandra och med kommissionen för att säkerställa att denna lagstiftning efterlevs inom ramen för ett gemenskapssystem," enligt artikel 1.1 i förordningen.

För att uppnå detta resultat räknar förordningen upp ett antal regler som rör bistånd på begäran (avdelning I) och bistånd på eget initiativ (avdelning II). De följande avdelningarna III och IV ägnas åt förhållandet mellan de nationella administrativa myndigheterna och kommissionen respektive förbindelserna med tredje länder. Avdelning V, som omfattar åtta kapitel, förutser upprättandet av ett automatiserat tullinformationssystem, kallat Tullinformationssystemet (nedan kallat TIS). Enligt lydelsen av artikel 23.1 skall detta system "tillgodose behoven hos de administrativa myndigheter som är ansvariga för tillämpningen av tull- och jordbrukslagstiftningen samt hos kommissionen". Artikel 23.2 klargör att ändamålet med TIS är att "lämna hjälp för att förebygga, utreda och beivra överträdelser av tull- eller jordbrukslagstiftningen genom att påskynda informationsspridningen och därmed öka effektiviteten av samarbets- och kontrollförfaranden av de behöriga myndigheter som avses i denna förordning". Artikel 23.3 tillägger att "[m]edlemsstaternas tullmyndigheter får använda TIS materiella infrastruktur i samband med det tullsamarbete som avses i artikel K1.8 i Fördraget om Europeiska unionen". Artikel 23.6 klargör slutligen att medlemsstaterna och kommissionen är "TIS-parter".

7. TIS funktion och organisation regleras av artiklarna 24—42. TIS består av en central databas som är tillgänglig från terminaler som placerats i var och en av kommissionens medlemsstater. Den omfattar enbart sådana uppgifter, inklusive personuppgifter, som behövs för att uppnå de mål som ställs upp i artikel 23. Direkt tillgång till dessa uppgifter har enbart de nationella myndigheter som angivits av varje medlemsstat och de organ som anges av kommissionen (artikel 29.1). De personuppgifter som lagts in i systemet skall skyddas av nationell lagstiftning eller interna bestämmelser som är tillämpliga på kommissionen och "säkerställa skydd för individens rättigheter och friheter med avseende på behandling av personuppgifter" (artikel 34.1).

Bedömning av förordningen

8. Nu övergår jag till grunden för talan. Det skall inledningsvis anmärkas att enligt domstolens fasta rättspraxis inom ramen för gemenskapens kompetensfördelning kan inte valet av rättslig grund för en rättsakt bero enbart på en institutions uppfattning om det eftersträvade syftet, utan skall grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Till sådana faktorer räknas särskilt rättsaktens syfte och innehåll. [3] Man måste alltså undersöka om förordningens syften och innehåll gör det befogat att tillämpa artikel 235 i fördraget, en bestämmelse som ger institutionerna restkompetens, såsom också framgår av dess lydelse. Institutionerna kan därför endast använda denna artikel som rättslig grund när ingen annan bestämmelse i fördraget ger dem den behörighet som är nödvändig för att anta rättsakten i fråga. [4]

9. Kommissionen och rådet är oense om de två kriterier som vi nämnt härovan. Rådet anser att rättsaktens mål är att bekämpa bedrägerier inom ramen för skyddet av gemenskapens finansiella intressen och att dess innehåll syftar till skapandet av en självständig gemenskapsenhet. Kommissionen å sin sida anser att förordningen skapar

3 — Se dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11), punkt 10, av den 7 juli 1992 i mål C-295/90, parlamentet mot rådet (REG 1992, s. I-4193; svensk specialutgåva, volym 13), punkt 13, av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet (REG 1993, s. I-939; svensk specialutgåva, volym 14), punkt 7 och av den 26 mars 1996 i mål C-271/94, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-1689), punkt 14.

4 — Enligt fast rättspraxis se dom av den 13 juli 1995 i mål C-350/92, Spanien mot rådet (REG 1995, s. I-1985) och dom av den 26 mars 1996, parlamentet mot rådet (ovan fotnot 3), punkt 13.

en harmonisering av lagstiftningar, i varje fall vad avser skyddet för personuppgifter, och att den har som mål en väl fungerande inre marknad.

10. När det gäller rättsaktens syften hävdar kommissionen närmare bestämt att förordningen har som mål en korrekt tillämpning av tull- och jordbruksföreskrifterna och därmed, per definition, ett säkerställande av den inre marknadens funktion, varför det är nödvändigt att åberopa artikel 100a i förordningen. Kommissionen tillägger att bekämpningen av bedrägerier och följaktligen skyddet för gemenskapens finansiella intressen inte är ett självständigt mål utan enbart en följd av tullunionen. Vidare hävdar kommissionen att när det gäller förordningens innehåll sönderfaller det i två delar, nämligen en del som syftar till att förbättra det ömsesidiga biståndet medlemsstaterna emellan och å andra sidan den del som har som mål att skapa TIS. Artikel 235 kan inte åberopas beträffande någondera. Vad beträffar den första delen handlar det om en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftningar rörande ömsesidigt bistånd myndigheterna emellan för att säkerställa tillämpningen av gemenskapsreglerna inom tull- och jordbruksområdet. När det gäller TIS hävdar kommissionen att systemets funktion och användning är beroende av medlemsstaternas gemensamma agerande, medan kommissionen, som visserligen är part i systemet på samma sätt som medlemsstaterna, spelar en begränsad roll som samordnare av de nationella myndigheternas verksamheter. Även om det ansetts nödvändigt att åberopa artikel 235 för att skapa TIS skulle dock den rätta grunden ha varit artikel 100a, eftersom det inte är möjligt att åberopa dubbla rättsliga grunder när den ena grunden föreskriver samarbetsförfarandet snarare än samrådsförfarandet. Kommissionen avslutar med att yrka att domstolen ogiltigförklarar den ifrågasatta förordningen på grund av att väsentliga formföreskrifter åsidosatts. Denna slutsats delas av parlamentet, som påpekar att förordningen i fråga har till syfte en tillnärmning av de nationella lagstiftningarna, medan TIS inte utgör en självständig enhet utan endast är ett serviceorgan för gemenskapen vars upprättande inte borde ha haft någon inverkan på valet av rättslig grund.

11. Rådet anmärker för sin del att den omtvistade förordningen har till syfte att

upprätta en självständig juridisk enhet på gemenskapsnivå. En jämförelse mellan nämnda förordning och den tidigare förordning nr 1468/81, som den ersatt, visar att man genom att som systemets enda mål ange skyddet för gemenskapens finansiella intressen inte haft för avsikt att ändra textens ordalydelse. Detta mål skulle för övrigt uttryckligen framgå av artikel 209a i EG-fördraget, som införts genom Europeiska enhetsakten, som dock i sin nuvarande lydelse inte ger gemenskapsinstitutionerna de nödvändiga befogenheterna för att uppnå ifrågavarande mål. Därför är det alltså nödvändigt att åberopa artikel 235 i förordningen. Rådet påpekar att skyddet för gemenskapens finansiella intressen inte enbart är en följd av tullunionen utan ett självständigt mål. Redan placeringen av artikel 209a i fördragstexten — det vill säga inte bland de regler som rör tullunionen utan bland de finansiella bestämmelserna — talar för detta. När det gäller rättsaktens innehåll har förordningen enligt rådet skapat ett nytt fullständigt system till skydd för gemenskapens finansiella intressen, med stöd av såväl en samordnad verksamhet bland de nationella myndigheterna och kommissionen som TIS infrastruktur. Det handlar alltså om en självständig gemenskapsenhet vars tillkomst inte bara hör ihop med verksamheten att harmonisera de nationella lagstiftningarna och det är därför nödvändigt att åberopa artikel 235 i fördraget. De bestämmelser som syftar till att skydda personuppgifter utgör däremot inte någon avskild del av förordningen, eftersom de inte har några egna mål utan är anknutna till ett allmänt system. Republiken Frankrike, som intervenerat till stöd för de åsikter som utvecklats av rådet, påpekar att förordningen inte har en tillnärmning av lagstiftningarna utan bekämpningen av bedrägerier på tull- och jordbruksområdena som mål och att upprättandet av TIS är den ifrågasatta förordningens viktigaste bidrag.

12. Jag anser att den uppfattning som stöds av rådet och Republiken Frankrike är den rätta. Beträffande rättsaktens syfte framgår det faktiskt tydligt av dess ingress (första och tjugonde övervägandena) att hela det system som skapas genom förordningen syftar till att förstärka skyddet för gemenskapens finansiella intressen. Det rör sig om ett mål som inom fördragets system framstår som helt och hållet självständigt i jämförelse med tullunionens och följaktligen med den inre marknadens funktion. I detta sammanhang räcker det med att studera placeringen av artikel 209a i fördragstexten: den ingår i femte delen (gemenskapens institutioner), avdelning II (Finansiella bestämmelser) i fördraget och inte i tredje delen, avdelning I, kapitel 1 som handlar om tullunionen. Det framgår att skyddet för gemenskapens finansiella intressen är ett slags övergripande mål som genom ifrågavarande förordning tillämpas konkret inom området för bekämpning av bedrägerier på tull- och jordbruksområdet. Vidare bekräftas det faktum att skyddet för gemenskapens finansiella intressen utgör ett eget, självständigt mål, helt skilt från tullunionens funktion, av den lagstiftningsteknik som tillämpades innan förordningen antogs, nämligen införandet av likaledes

"horisontella" förordningar som har sin rättsliga grund i artikel 235. [5]

Även om samarbetet mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och mellan dem och kommissionen kan ha ett positivt inflytande på den inre marknadens funktion rör det sig enbart om ett indirekt samband, vilket inte som sådant skulle kunna rättfärdiga åberopande av en bestämmelse som artikel 100a, som tvärtom rör de åtgärder som har den inre marknadens upprättande och funktion *till mål*. Det framgår nämligen av domstolens rättspraxis att man inte kan åberopa artikel 100a när den rättsakt som skall tillämpas har till syfte att harmonisera förhållandena inom gemenskapens inre marknad. Enbart det faktum att den inre marknadens upprättande eller funktion berörs räcker inte för att göra artikel 100a i fördraget tillämplig. [6] I förevarande mål handlar det om en förordning som har till mål att skydda gemenskapens finansiella intressen och som endast indirekt påverkar marknadens förhållanden. Om man följaktligen beaktar att även om förordningen, när den samordnar de nationella myndigheternas verksamhet för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbruksföreskrifterna, dessutom tjänar den inre marknadens syften, så är dessa underordnade rättsaktens huvudsyfte, och artikel 100a kan därför inte utgöra den korrekta rättsliga grunden för dess antagande. [7] Målet att skydda gemenskapens finansiella intressen är däremot uttryckligen avsett i artikel 209a, som i sin nu gällande version [8] visserligen ger uttryck för det åsyftade målet men som inte ger gemenskapens myndigheter den nödvändiga behörigheten, varför de måste åberopa artikel 235.

13. Vad beträffar rättsaktens innehåll förefaller det överensstämma helt med de syften

5 — Se rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapens finansiella intressen (EGT L 312, s. 1) och rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter (EGT L 292, s. 2).

6 — Dom av den 4 oktober 1991 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet (REG 1991, s. I-4529; svensk specialutgåva, volym 11), punkt 17, och ovannämnda dom av den 17 mars 1993, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 3), punkt 19, samt generaladvokaten Tesauros förslag i det sistnämnda målet, punkt 4, där det står att "artikel 100a inte bör betraktas som nödvändig för att antaga en viss rättsakt annat än om själva rättsakten har den inre marknadens inrättande och funktion till *mål* och om den följaktligen reglerar just villkoren för konkurrens eller handel inom gemenskapen".

7 — Dom av den 26 mars 1996, parlamentet mot rådet (ovan fotnot 3), punkt 32.

8 — Texten i artikel 209a (nu artikel 280) har nämligen ändrats genom Amsterdamfördraget som lägger till två nya punkter (punkterna 4 och 5). Den första ger rådet behörighet att i enlighet med medbeslutandeförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten besluta om "nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna. Dessa åtgärder skall inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen". Sedan fördraget trädde i kraft är det följaktligen inte längre nödvändigt att åberopa artikel 235 för tillämpning av rättsakter rörande skydd för gemenskapens finansiella intressen.

som jag nämnt. Förordningstexten skapar ett sammansatt system för förebyggande och beivrande av brott mot gemenskapens tull- och jordbruksbestämmelser. Systemet vilar dels på samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter sinsemellan och med kommissionen, enligt de regler som fastställts i förordningen, dels på en för ändamålet väsentlig infrastruktur, det vill säga TIS, som skapats särskilt för att hjälpa både de nationella myndigheterna och kommissionen i deras verksamhet. I systemets allmänna struktur spelar kommissionen en långt ifrån oväsentlig roll, vilket framgår av en rad regler i förordningen (artiklarna 23.3 och 23.4, 29, 30, etcetera). Vidare reglerar förordningen i avdelning IV även förbindelserna med tredje länder, genom att ange under vilka förutsättningar och på vilket sätt samordnade åtgärder kan företas mellan de nationella myndigheterna, kommissionen och myndigheterna i ifrågavarande tredje länder (artiklarna 19 ff).

14. Med hänsyn till vad som ovan anförts förefaller uttalandet i förordningens sista övervägande, enligt vilket det system som förordningen skapar utgör en "fullständig gemenskapsenhet" av självständig natur vars inrättande inte innefattar någon åtgärd för "tillnärmning av de nationella lagstiftningarna" i den mening som avses i fördragets artikel 100a, vara helt berättigat.

15. Vad slutligen beträffar förordningens föreskrifter, som inom ramen för de regler som rör TIS behandlar skyddet för personuppgifter, räcker det att påpeka att förordningstexten inte omfattar någon harmonisering av de nationella lagstiftningarna på detta område. I ett sammanhang där det administrativa kontrollsystemet avseende tull- och jordbruksbestämmelserna kan innebära risker för personskyddet kräver förordningen att TIS-parterna (medlemsstaterna och kommissionen) vidtar åtgärder för att "säkerställa skydd för individens rättigheter och friheter med avseende på behandling av personuppgifter" (artikel 34). Vad gäller användningen av dessa uppgifter ålägger förordningen TIS-parterna att beakta vissa regler, särskilt beträffande privatpersoners tillgång till uppgifter som införts i TIS. Det är uppenbart att dessa föreskrifter, även om de är direkt tillämpliga, utgör tilläggsregler som är nödvändiga för att det system där de ingår skall fungera väl, och att man inte kan göra en fristående bedömning av deras rättsliga grund. [9]

9 — Detta förslag, enligt vilket de föreskrifter som skall reglera hanteringen av personuppgifter inom ramen för ett sammansatt kontrollsystem för tullföreskrifter inte kan beaktas fristående från det system där de utgör en integrerad del, bekräftas för övrigt av den praxis som följs av kommissionen själv. Se artikel 6 i förslaget till rådets förordning (EG, Euratom) om upprättande av en Europeisk myndighet för antibedrägeriundersökningar, vilket lagts fram av kommissionen den 4 december 1998 (EGT C 21, 1999, s. 10) och vars rättsliga grund är artikel 235 i fördraget.

Förslag till avgörande

16. Med hänvisning till de framlagda övervägandena föreslår jag att domstolen

— ogillar talan,

— förpliktar kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna,

— förklarar att de intervenerande parterna skall bära sina egna kostnader.