

**DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)**

**18. november 1999 \***

I sag C-209/97,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Nolin og P. van Nuffel, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,**

sagsøger,

støttet af

**Europa-Parlamentet ved kontorchef J. Schoo og ekspeditionssekretær J.-L. Rufas Quintana, begge Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,**

intervenient,

mod

**Rådet for Den Europæiske Union ved kontorchef B. Hoff-Nielsen, juridisk konsulent M.C. Giorgi og F. Anton, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmæg-**

\* Processprog: fransk.

tigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved direktør M. Perrin de Brichambaut og fuldmægtig F. Pascal, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

intervenient,

angående en 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 (EFT L 82, s. 1),

har

#### DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af P.J.G. Kapteyn som fungerende formand for Sjette Afdeling og dommerne G. Hirsch (refererende dommer) og H. Ragnemalm,

generaladvokat: A. Saggio

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. marts 1999,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. juni 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) anlagt sag med 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 (EFT L 82, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«).
- 2 Ved den anfægtede forordnings artikel 52 ophæves Rådets forordning (EØF) nr. 1468/81 af 19. maj 1981 (EFT L 144, s. 1), som var udstedt i henhold til

EØF-traktatens artikel 43 (efter ændring nu artikel 37 EF) og EØF-traktatens artikel 235 (nu artikel 308 EF).

- 3 Forordning nr. 1468/81 var igen blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 945/87 af 30. marts 1987 (EFT L 90, s. 3), der ligeledes havde traktatens artikel 43 og 235 som hjemmel.
  
- 4 Det fremgår af tredje og fjerde betragtning til den anfægtede forordning, at selv om fællesskabslovgiver fandt, at den ved forordning nr. 1468/81 indførte ordning havde vist sig at være effektiv, var det dog på baggrund af de indhøstede erfaringer nødvendigt at erstatte den helt.
  
- 5 Med dette formål for øje forelagde Kommissionen den 23. december 1992 Rådet et forslag til forordning, der som hjemmel havde EF-traktatens artikel 43, 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF) og 113 (efter ændring nu artikel 133 EF). Under forhandlingerne i Rådet gav Kommissionen afkald på traktatens artikel 113, idet den bestemmelse i forslaget, hvorefter denne artikel kunne anvendes, blev udeladt. Med hensyn til traktatens artikel 100 A besluttede Rådet efter at have hørt Europa-Parlamentet enstemmigt at udelade denne bestemmelse og erstatte den med traktatens artikel 235 efter fremgangsmåden i EF-traktatens artikel 189 A, stk. 1 (nu artikel 250, stk. 1, EF). Rådet anvendte altså som hjemmel for den anfægtede forordning traktatens artikel 43 og 235.
  
- 6 I henhold til artikel 1 fastsættes det ved den anfægtede forordning, 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.

- 7 Med dette formål fastsættes i den anfægtede forordnings afsnit I og II bestemmelser om bistand efter anmodning (artikel 4-12) og om uanmodet bistand (artikel 13-16). Afsnit III og IV vedrører henholdsvis forbindelser mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder og Kommissionen (artikel 17 og 18) og forbindelser med tredjelande (artikel 19-22).
  
- 8 Afsnit V (artikel 23-41) er inddelt i otte kapitler. I kapitel 1 bestemmes, at der oprettes et edb-baseret informationssystem, benævnt »toldinformationssystemet« (herefter »TIS«), som imødekommer behovet hos de administrative myndigheder, der er ansvarlige for anvendelsen af told- og landbrugsbestemmelserne, og Kommissionens behov (artikel 23, stk. 1). Ifølge den anfægtede forordnings artikel 23, stk. 2, er formålet med TIS »at bidrage til forebyggelse og efterforskning af og retsforfølgning ved transaktioner, der er i strid med told- eller landbrugsbestemmelserne, ved gennem en hurtig udbredelse af oplysninger at øge effektiviteten i samarbejds- og kontrolprocedurerne hos de kompetente myndigheder«. Ifølge bestemmelsens stk. 3 kan medlemsstaternes toldmyndigheder anvende TIS' materielle infrastruktur i forbindelse med toldsamarbejdet i henhold til artikel K.1, nr. 8, i traktaten om Den Europæiske Union (artikel K-K.9 i traktaten om Den Europæiske Union er blevet erstattet af artikel 29 EU — 42 EU). Endelig bestemmer stk. 6, at medlemsstaterne og Kommissionen deltager i TIS som »partnere i TIS«.
  
- 9 Kapitel 2-8 i den anfægtede forordnings afsnit V indeholder bestemmelser om TIS' organisation og funktion. Ifølge artikel 24 består TIS således af en central database, hvortil der er adgang via terminaler i hver af medlemsstaterne og hos Kommissionen, og omfatter udelukkende data, der er nødvendige for at opfylde dets formål, som er fastlagt i artikel 23, stk. 2. I henhold til artikel 29, stk. 1, er

direkte adgang til oplysninger i TIS forbeholdt de nationale myndigheder, der udpeges af hver medlemsstat, samt de tjenestegrene, Kommissionen har udpeget.

- 10 Kapitel 5 i afsnit V omhandler specielt beskyttelse af personoplysninger. Ifølge den anfægtede forordnings artikel 34, stk. 1, skal hver partner i TIS, der har til hensigt at modtage personoplysninger fra TIS eller registrere personoplysninger i TIS, senest på forordningens anvendelsesdato have vedtaget national lovgivning, respektive interne regler gældende for Kommissionen, der sikrer beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger.
  
- 11 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 29. september 1997 har den franske regering fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 1. december 1997 har Parlamentet fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
  
- 12 Til støtte for sit søgsmål har Kommissionen påberåbt sig et enkelt anbringende om, at Rådet ikke har anvendt den rette hjemmel. Ifølge Kommissionen skulle Rådet have baseret den anfægtede forordning på traktatens artikel 43 og 100 A og ikke på artikel 43 og 235.
  
- 13 Indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal valg af hjemmel for en retsakt inden for rammerne af kompetencefordelingen i Fællesskabet foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve. Sådanne forhold omfatter bl.a. retsaktens formål og indhold (jf. bl.a. dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte »titandioxid-sag«, Sml. I,

s. 2867, præmis 10, og af 25.2.1999, forenede sager C-164/97 og C-165/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1139, præmis 12).

- 14 Med hensyn til den anfægtede forordnings formål har Kommissionen anført, at denne vedrører toldunionens og dermed det indre markeds rette funktion, hvilket berettiger anvendelsen af traktatens artikel 100 A. Desuden er beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser som omhandlet i EF-traktatens artikel 209 A (efter ændring nu artikel 280 EF), dvs. bekæmpelse af svig, ifølge Kommissionen ikke et selvstændigt formål, men følger af indførelsen af toldunionen.
  
- 15 Parlamentet har anført, at den anfægtede forordning går ud over en blot beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Ud fra talrige forhold vedrører begrundelsen tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, der som genstand har det indre markeds oprettelse og funktion som omhandlet i traktatens artikel 100 A.
  
- 16 Hvad angår indholdet af den anfægtede forordning har Kommissionen anført, at den dels omfatter en forbedring af den gensidige bistand mellem medlemsstaterne og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, dels oprettelse inden for rammerne af TIS af en central database, som er tilgængelig for medlemsstaterne og Kommissionens kompetente tjenestegrene. Ifølge Kommissionen er hjemmelen for det forstærkede samarbejde traktatens artikel 100 A, som kræver en egentlig tilnærmelse af nationale lovgivninger. Med hensyn til oprettelsen af TIS har Kommissionen anført, at selv om TIS ikke i sig selv skal tjene til en tilnærmelse af de nationale lovgivninger, står det dog fast, at ordningen ikke kan fungere uden harmonisering af disse.
  
- 17 Subsidiært har Kommissionen anført, at hvis det anses for nødvendigt at anvende traktatens artikel 235 på grund af oprettelsen af TIS, skulle bestemmelserne om

gensidig bistand på anmodning eller af egen drift stadig have været baseret på artikel 100 A. Følgelig opstår der et spørgsmål om en eventuel dobbelt hjemmel. Ifølge »titandioxid-dommen« er det i et sådant tilfælde kun artikel 100 A, der kan finde anvendelse.

- 18 Ifølge Parlamentet kan den omstændighed, at en forordning om indførelse af et instrument (database), der stilles til rådighed for den gensidige bistand, og som indgår som led i det indre marked, også tjener til at bekæmpe svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, ikke ændre hjemmelen, som er traktatens artikel 100 A.
  
- 19 Rådet har derimod anført, at forordning nr. 1468/81, til forskel fra den anfægtede forordning, som formål havde toldunionens og den fælles landbrugs-politikks rette funktion, hvilket krævede et snævert samarbejde mellem de nationale administrative myndigheder. Den anfægtede forordning har derimod til formål at bekæmpe svig inden for rammerne af toldunionen og den fælles landbrugspolitik, hvilket kræver et samarbejde mellem disse samme administrative myndigheder. Det har fremhævet, at beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, som blev indført ved traktatens artikel 209 A, ikke følger af indførelsen af toldunionen, men er et selvstændigt formål.
  
- 20 Med hensyn til den anfægtede forordnings indhold er Rådet af den opfattelse, at dette opfylder det formål at beskytte Fællesskabets finansielle interesser, da forordningen indfører bestemmelser om oprettelse af en ordning til bekæmpelse af svig, som også overholder frihedsrettighederne, hvorfor de to dele er uadskilleligt forbundne. Hvad angår bekæmpelsen af svig er den nye ordning af administrativ art, udgør en fællesskabsenhed og har til formål at udbygge toldsamarbejdet mellem medlemsstaterne. Da denne ordning går ud over det blotte toldsamarbejde, var det nødvendigt at benytte traktatens artikel 235, da den kompetence, der gives Fællesskabet ved artikel 209 A, således som den var



affattet på tidspunktet for udstedelsen af den anfægtede forordning, ikke var tilstrækkelig som hjemmel til en sådan retsakt.

- 21 Den franske regering har anført, at den anfægtede forordning ikke har til formål at tilnærme nationale bestemmelser, men at bekæmpe svig inden for rammerne af toldunionen og den fælles landbrugspolitik. Den har fremhævet, at skønt indførelsen af TIS medfører, at der indføres visse særlige bestemmelser om beskyttelse af data, indebærer dette dog ikke, at den anfægtede forordnings formål består i at harmonisere beskyttelsen af data i Fællesskabet.
- 22 Ved afgørelsen af, hvad der er den anfægtede forordnings formål, må bestemmelseernes udvikling fra udstedelsen af forordning nr. 1468/81 indtil den anfægtede forordning tages i betragtning i det foreliggende tilfælde.
- 23 Herved bemærkes først, at formålet med forordning nr. 1468/81 var at sikre den rette funktion af toldunionen og den fælles landbrugspolitik. For at nå dette mål fastsatte forordningen bestemmelser om gensidig administrativ bistand, bl.a. for at forebygge og efterforske overtrædelser af disse bestemmelser samt for at efterforske alle handlinger, der var eller forekom at være i strid hermed.
- 24 Ændringen af forordning nr. 1468/81 ved forordning nr. 945/87 var dernæst baseret på den betragtning, at vigtigheden af at bekæmpe svig, der forgrener sig til flere medlemsstater, gør det berettiget at styrke Kommissionens og medlemsstaternes aktionsmuligheder på dette område (anden betragtning til forordning nr. 945/87).
- 25 Endelig angives det i første betragtning til den anfægtede forordning, at »bekæmpelsen af svig inden for toldunionen og den fælles landbrugspolitik

kræver 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«.

- 26 I den anfægtede forordnings anden betragtning hedder det, 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«.
- 27 Det fremgår af den sammenligning af forordning nr. 1468/81, nr. 945/87 og den anfægtede forordning, at selv om titlen er forblevet praktisk talt uændret, har formålet med bestemmelserne efterhånden udviklet sig. Mens samarbejdet nemlig oprindeligt som formål havde told- og landbrugsbestemmelsernes funktion, drejer det styrkede samarbejde, der senest blev indført ved den anfægtede forordning, sig først og fremmest om bekæmpelse af svig og skal altså beskytte Fællesskabets finansielle interesser.
- 28 I denne sammenhæng fremhæves, at inden for traktatens rammer har de relevante bestemmelser ligeledes udviklet sig. Efter ordlyden af traktatens artikel 209 A, som blev indsat ved traktaten om Den Europæiske Union, træffer medlemsstaterne de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets

finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.

- 29 Det bemærkes, at i modsætning til det af Kommissionen anførte følger beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser ikke af indførelsen af toldunionen, men er et selvstændigt formål, der inden for traktatens system er blevet placeret i afsnit II (finansielle bestemmelser) i femte del om Fællesskabets institutioner, og ikke i tredje del om Fællesskabets politikker, som toldunionen og landbruget hører under.
- 30 Efter at traktatens artikel 209 A er trådt i kraft, er formålet, nemlig at beskytte Fællesskabets finansielle interesser, blevet konkretiseret ved forordninger som Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1), eller forordninger, som skal indføre særlige regler, der kun gælder for bestemte sektorer.
- 31 Dette gælder den anfægtede forordning, idet Rådet var af den opfattelse, at beskyttelsen af finansielle interesser inden for toldunionen og den fælles landbrugspolitik krævede, at der blev udstedt særlige bestemmelser som en tilføjelse til de almindeligt gældende bestemmelser.
- 32 Med hensyn til retsaktens indhold bestemmer denne, at der indføres en samarbejdsordning såvel mellem medlemsstaternes administrative myndigheder som mellem disse og Kommissionen, en ordning, efter hvilken disse administrative myndigheder gensidigt bistår hinanden og efter de i den anfægtede forordning fastsatte nærmere bestemmelser meddeler oplysninger om transaktioner, der er i strid med eller formodes at være i strid med anvendelsen af told-

eller landbrugsbestemmelserne, eller ved at foretage passende administrative undersøgelser (den anfægtede forordnings afsnit I-III). En særlig infrastruktur, nemlig TIS, hvis væsentlige bestanddele er beskrevet i dommens præmis 8, 9 og 10, giver i øvrigt mulighed for en hurtig og systematisk udveksling af oplysninger, som meddeles Kommissionen.

- 33 Det fremgår af disse bestemmelser, at de netop har det formål og det indhold at bekæmpe svig inden for rammerne af toldunionen og den fælles landbrugspolitik, hvorfor de tilsigter at beskytte Fællesskabets finansielle interesser. Da traktatens artikel 209 A i den version, der var gældende ved udstedelsen af den anfægtede forordning, angav det mål, der skulle nås, uden dog at give Fællesskabet kompetence til at oprette et system som det her foreliggende, var det berettiget at benytte traktatens artikel 235.
- 34 Det skal herved præciseres, at traktatens artikel 100 A, i modsætning til hvad Kommissionen og Parlamentet har hævdet, ikke finder anvendelse i dette tilfælde.
- 35 Ifølge fast praksis kan artikel 100 A ikke anvendes, såfremt den retsakt, der skal udstedes, kun accessorisk medfører en harmonisering af vilkårene på markedet inden for Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 4.10.1991, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529, præmis 17, og af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, præmis 19).
- 36 Selv om medlemsstaterne ifølge femtende betragtning til den anfægtede forordning skal vedtage en lovgivning om personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger for at kunne deltage i TIS, og selv om de, så længe der ikke er truffet nationale foranstaltninger til gennemførelse af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281, s. 31), er

forpligtet til at sikre et beskyttelsesniveau, der er inspireret af principperne i dette direktiv, er det ligeledes åbenbart, som den franske regering har anført, og som Kommissionen har erkendt, at TIS ikke i sig selv har til formål at foretage en tilnærmelse af nationale lovgivninger.

- 37 Den omstændighed, at indførelsen af TIS ikke kan finde sted, uden at der på nationalt niveau gælder principper, der er harmoniseret på fællesskabsniveau, vedrørende beskyttelse af personoplysninger, og at medlemsstaterne og Kommissionen skal sikre et beskyttelsesniveau, der er inspireret af principperne i direktiv 95/46, er nemlig ikke i sig selv tilstrækkelig til at berettige anvendelse af traktatens artikel 100 A, idet en sådan tilnærmelse af nationale lovgivninger kun har en virkning, der er accessorisk i forhold til disse bestemmelser.
- 38 Det må derfor konkluderes, at traktatens artikel 235 er den rette hjemmel for udstedelse af den anfægtede forordning, hvorfor Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

### Sagens omkostninger

- 39 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor tilpligtes at betale sagens omkostninger. Ifølge samme reglements artikel 69, stk. 4, bærer Parlamentet og Den Franske Republik deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.
- 2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger. Europa-Parlamentet og Den Franske Republik bærer deres egne omkostninger.

Kapteyn

Hirsch

Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. november 1999.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Sjette Afdeling