

DOMSTOLENS DOM

3. december 1996 *

I sag C-268/94,

Den Portugisiske Republik ved professor João Mota de Campos, director Luis Fernandes, Serviço Jurídico, Direcção-Geral das Comunidades Europeias, Udenrigsministeriet, og konsultora jurídica Maria Luisa Duarte, sammesteds, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Portugisiske Ambassade, 33, allée Scheffer,

sagsøger,

støttet af

Den Helleniske Republik ved juridisk konsulent Aikaterini Samoni-Rantou og forskningsmedarbejder Georgios Karipsiadis, begge Udenrigsministeriets Særlige Juridiske Kontor for EF-Spørgsmål, som befuldmægtigede, og med valgt adresse på Den Græske Ambassade, 117, Val Sainte Croix,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved Jorge Monteiro og António Tanca, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Direktoratet for Juridiske Anliggender, Den Europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

* Processprog: portugisisk.

støttet af

Kongeriget Danmark ved kontorchef Peter Biering, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Danske Ambassade, 4, boulevard Royal,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

og af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Claire Bury og Ana Maria Alves Vieira, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse 94/578/EF af 18. juli 1994 om indgåelse af samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republiken Indien om partnerskab og udvikling (EFT L 223, s. 23),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray og L. Sevón (refererende dommer) samt dommerne C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. marts 1996 af Den Portugisiske Republik ved professor João Mota de Campos og Luis Fernandes, af Den Helleniske Republik ved Aikaterini Samoni-Rantou og Georgios Karipsiadis, af Rådet ved direktør Ramón Torrent, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, António Tanca og Isabel Lopes-Cardoso, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, af Kongeriget Danmark ved Peter Biering, og af Kommissionen ved Claire Bury og Ana Maria Alves Vieira,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. maj 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. september 1994 har Den Portugisiske Republik i henhold til EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af Rådets afgørelse 94/578/EF af 18. juli 1994 om indgåelse af samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Indien om partnerskab og udvikling (EFT L 223, s. 23, herefter »den anfægtede afgørelse«).

- 2 Den anfægtede afgørelse er truffet i henhold til EF-traktatens artikel 113 og 130 Y, sammenholdt med artikel 228, stk. 2, første punktum, og artikel 228, stk. 3, første afsnit.
- 3 Afgørelsen blev truffet af Rådet med kvalificeret flertal efter høring af Europa-Parlamentet. Under den samling, hvor afgørelsen blev truffet, gav Den Portugisiske Republik ved en erklæring, der blev optaget i mødeprotokollen, udtryk for uenighed med hensyn til afgørelsens retsgrundlag.
- 4 Samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Indien om partnerskab og udvikling (herefter »aftalen«) trådte i kraft den 1. august 1994 (EFT L 223, s. 35).
- 5 Aftalens artikel 1, stk. 1, bestemmer følgende: »Respekten for menneskerettighederne og de demokratiske principper er grundlaget for samarbejdet mellem de kontraherende parter samt bestemmelserne i denne aftale og udgør et væsentligt element i aftalen.«
- 6 I samarbejdsaftalens artikel 1, stk. 2, første afsnit, bestemmes: »Aftalens vigtigste mål er gennem dialog og partnerskab at styrke og udvikle de forskellige aspekter af samarbejdet mellem de kontraherende parter for at nå til et tættere og bredere indbyrdes forhold.« I artikel 1, stk. 2, andet afsnit, er anført de emner, som samarbejdet koncentrerer om.
- 7 Det bestemmes i samarbejdsaftalens artikel 2, at Fællesskabet og Indien indrømmer hinanden mestbegunstigelsesbehandling i deres handelsforbindelser.

- 8 Artikel 3 indeholder bestemmelser om handel og handelsmæssigt samarbejde, og artikel 4 vedrører økonomisk samarbejde.
- 9 I aftalens artikel 5-19 er de øvrige samarbejdsområder anført, herunder energi (artikel 7), intellektuel ejendomsret (artikel 10), turisme (artikel 13), information og kultur (artikel 15) og bekæmpelse af narkotikamisbrug (artikel 19). Bestemmelserne har følgende ordlyd:

»Artikel 7 Energi

De kontraherende parter anerkender den betydning, som energisektoren har for den økonomiske og sociale udvikling, og forpligter sig til at optrappe samarbejdet især med hensyn til energifremstilling og -besparelse samt effektiv udnyttelse af energi. Et forbedret samarbejde omfatter energiplanlægning, alternative energikilder, herunder solenergi, samt hensyntagen til miljømæssige påvirkninger af energiforbruget.«

»Artikel 10 Intellektuel ejendomsret

De kontraherende parter træffer, i det omfang deres respektive lovgivninger, forskrifter og politikker tillader det, foranstaltninger til at sikre en hensigtsmæssig og effektiv beskyttelse af intellektuel ejendomsret, herunder patenter, varemærker, ophavsret og lignende rettigheder, geografiske betegnelser (herunder oprindelsesbetegnelser), industrielle mønstre og integrerede kredsløbs topografi, idet sådan beskyttelse udvides, hvor det måtte være ønskeligt. Parterne træffer også, hvor dette er muligt, foranstaltninger til at lette adgangen til databaser, hvis indehaver er organisationer, som beskæftiger sig med intellektuel ejendomsret.«

»Artikel 13 Turisme

De kontraherende parter er enige om at bidrage til samarbejde om turisme på grundlag af særlige foranstaltninger, som omfatter:

- a) udveksling af oplysninger og udførelse af undersøgelser
- b) uddannelsesprogrammer
- c) fremme af investeringer og joint ventures.«

»Artikel 15 Information og kultur

De kontraherende parter samarbejder inden for information og kultur for både at skabe bedre forståelse parterne imellem og at styrke de kulturelle bånd mellem de to regioner. Samarbejdet kan omfatte:

- a) udveksling af oplysninger om anliggender af kulturel interesse
- b) forberedende undersøgelser og faglig bistand til bevarelse af kulturarven
- c) samarbejde om medieanliggender og audiovisuel dokumentation
- d) tilrettelæggelse af kulturelle begivenheder og udvekslinger.«

»Artikel 19 Bekæmpelse af narkotikamisbrug

1. De kontraherende parter bekræfter deres forsæt om i overensstemmelse med deres respektive beføjelser at øge effektiviteten af de strategier og foranstaltninger, som iværksættes med henblik på at bekæmpe udbud af og handelen med narkotika og psykotrope stoffer samt at forebygge og nedbringe narkotikamisbrug, under hensyn til arbejdet på området i internationale organer.

2. Parternes samarbejde omfatter følgende:

a) uddannelse, sundhedsfremmeforanstaltninger samt revalidering af narkotikamisbrugere, herunder projekter for arbejdsmæssig og social genindpasning af narkotikamisbrugere

b) foranstaltninger til fremme af alternative erhvervsmuligheder

c) faglig, finansiel og administrativ bistand i forbindelse med tilsynet med handelen med prækursorer, forebyggelse, behandling og nedbringelse af narkotikamisbrug

d) udveksling af alle relevante oplysninger, herunder oplysninger om hvidvaskning af penge.«

- 10 I aftalens artikel 24, stk. 1, er det bestemt, at de kontraherende parter kan aftale at udvide aftalen med henblik på at styrke samarbejdet og at udvide samarbejdsområderne ved hjælp af aftaler om særlige aktiviteter eller sektorer. Ifølge artikel 24, stk. 2, kan hver af de kontraherende parter inden for rammerne af aftalen stille forslag om at udvide samarbejdsområderne under hensyn til erfaringerne med aftalens anvendelse.

- 11 I aftalens artikel 25 er det præciseret, at med forbehold af de relevante bestemmelser i traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, berører aftalen eller foranstaltninger, der træffes i henhold til aftalen, på ingen måde medlemsstaternes beføjelser til at iværksætte bilaterale aktiviteter med Indien inden for rammerne af det økonomiske samarbejde eller til om fornødent at indgå nye aftaler om økonomisk samarbejde med Indien.
- 12 Ved kendelse af 14. februar 1995 tillod Domstolens præsident Den Helleniske Republik at intervenere til støtte for Den Portugisiske Republiks påstande. Ved tre kendelser af 14. marts 1995 tillod Domstolens præsident Kongeriget Danmark, Det Forenede Kongerige og Kommissionen at intervenere til støtte for Rådets påstande. Ved skrivelse af 7. juni 1995 meddelte Det Forenede Kongeriges regering imidlertid Domstolen, at regeringen ikke agtede at indgive indlæg.
- 13 Med nærværende sag har den portugisiske regering bestridt, at hjemmelen for Fællesskabets kompetence og følgelig den procedure, Fællesskabet fulgte ved aftalens indgåelse, var lovmæssige. Det er den portugisiske regerings opfattelse, at retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse ikke i fornødent omfang bemyndiger Fællesskabet til at indgå aftalen, dels for så vidt angår aftalens bestemmelse om menneskerettigheder, dels dens bestemmelser om særlige samarbejdsområder. Det havde derfor været nødvendigt tillige at anvende traktatens artikel 235, ligesom samtlige medlemsstater skulle have deltaget i aftalen.

Beskyttelsen af menneskerettigheder og demokratiske principper

- 14 Der bør først foretages en gennemgang af den portugisiske regerings argumentation om, at aftalens artikel 1, stk. 1, krævede anvendelse af traktatens artikel 235 som retsgrundlag for den anfægtede afgørelse.

- 15 I denne forbindelse har den portugisiske regering for det første henvist til, at EØF-traktatens artikel 235 sikrede, at Fællesskabet havde det fornødne retsgrundlag til at indføje en menneskerettighedsklausul i samarbejdsaftaler, der blev indgået inden traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft.
- 16 Det er således regeringens opfattelse, at den omstændighed, at grundrettighederne som generelle principper er uomgængelige i Fællesskabets retsorden, ikke giver grundlag for at antage, at Fællesskabet har kompetence til at vedtage foranstaltninger på dette område, hverken internt eller i forhold til tredjelande. Henvisningerne til disse grundrettigheder i præamblen til den europæiske fælles akt samt i præamblen til og i enkelte artikler i traktaten om Den Europæiske Union skal endvidere ifølge den portugisiske regering ses som en programerklæring; de definerer en generel målsætning, men giver ikke Fællesskabet særlige handlingsbeføjelser.
- 17 Ifølge den portugisiske regering definerer EF-traktatens artikel 130 U, stk. 2, på tilsvarende måde blot en generel målsætning. Artikel 130 Y udgør derfor kun det fornødne retsgrundlag til at indgå en samarbejdsaftale, for så vidt som respekten for menneskerettighederne er medtaget som en generel målsætning for aftalen. Aftalen med Republikken Indien er imidlertid mere vidtgående, idet det i artikel 1, stk. 1, hedder, at »Respekten for menneskerettighederne ... udgør et væsentligt element« i aftalen. Konsekvenserne af denne særlige kvalifikation er ikke præciseret i aftalen, men regeringen antager, at Fællesskabet vil kunne bringe visse aktionsmidler i anvendelse, der kun kan have hjemmel i traktatens artikel 235.
- 18 Rådet, der støttes af den danske regering og Kommissionen, finder, at aftalens artikel 1, stk. 1, er en logisk følge af kravet i artikel 130 U, stk. 2. Da dette krav er et væsentligt element i udviklingspolitikken, er det logisk, at det er medtaget i aftalen.

- 19 Rådet og de procesdeltagere, der støtter Rådet, har gjort gældende, at en bestemmelse af denne type i en samarbejdsaftale giver Fællesskabet mulighed for at suspendere aftalen, såfremt den anden kontraherende part groft krænker menneskerettighederne, med den begrundelse, at en bestemmelse af væsentlig betydning er overtrådt. De har herved henvist til artikel 60 i Wienerkonventionen om traktatretten.
- 20 Den danske regering har endvidere anført, at artikel 235 netop ville udgøre det korrekte retsgrundlag, såfremt Fællesskabet måtte ønske at indgå en specifik aftale med et tredjeland, hvis hovedformål var beskyttelse af menneskerettighederne. Den aftale, der er indgået med Republikken Indien, har imidlertid ikke et sådant formål. Aftalens artikel 1, stk. 1, er alene medtaget med henblik på at sikre aftalens gennemførelse i øvrigt.
- 21 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis kan traktatens artikel 235 kun være hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt (jf. bl. a. dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 13, og af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 13).
- 22 Inden for rammerne af kompetencefordelingen i Fællesskabet skal valget af hjemmel for en retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve. Sådanne forhold omfatter bl. a. retsakters formål og indhold (jf. bl. a. dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 10, og af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 25).
- 23 Ordlyden af traktatens artikel 130 U, stk. 2, »Fællesskabets politik ... skal bidrage til den generelle målsætning om udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstaten samt til målsætningen om respekt for menneskerettighederne og de grund-

læggende frihedsrettigheder« indebærer, at Fællesskabet skal tage hensyn til målsætningen om respekt for menneskerettighederne, når det træffer foranstaltninger med hensyn til udviklingssamarbejde.

- 24 Det bemærkes, at den blotte omstændighed, at det i aftalens artikel 1, stk. 1, er bestemt, at respekten for menneskerettighederne og de demokratiske principper »udgør et væsentligt element« i aftalen, ikke tillader den slutning, at aftalen overskrider målsætningen i henhold til traktatens artikel 130 U, stk. 2. Den betydning, som respekten for menneskerettighederne og de demokratiske principper skal tillægges, fremgår nemlig af selve bestemmelsens ordlyd. Heraf følger navnlig, at politikken med hensyn til udviklingssamarbejde skal tilpasses hertil.
- 25 Som generaladvokaten har anført i punkt 27 i sit forslag til afgørelse, understregede en række erklæringer og dokumenter fra medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, som allerede var udfærdiget, inden traktaten om Den Europæiske Union — og følgelig EF-traktatens afsnit XVII — trådte i kraft, betydningen af menneskerettighederne inden for rammerne af udviklingssamarbejdet.
- 26 Specielt hvad angår den portugisiske regerings argument om, at den omstændighed, at respekten for menneskerettighederne kvalificeres som et væsentligt element i samarbejdet, må forudsætte særlige aktionsmidler, bemærkes for det første, at en koordinering af samarbejdspolitikken og respekten for menneskerettigheder nødvendigvis indebærer, at der etableres en vis indbyrdes rangfølge.
- 27 I denne forbindelse bemærkes, at en bestemmelse som aftalens artikel 1, stk. 1, navnlig kan være af væsentlig betydning for adgangen til — i medfør af folkeretten — at opnå, at en aftale om udviklingssamarbejde suspenderes eller ophører, såfremt det pågældende tredjeland ikke respekterer menneskerettighederne.

- 28 Det bemærkes for det andet, at aftalens artikel 1, der har overskriften »Grundlag og mål«, samt ordlyden af artikel 1, stk. 1, bekræfter, at spørgsmålet om respekt for menneskerettigheder og demokratiske principper ifølge aftalen ikke udgør et særligt samarbejdsområde.
- 29 For så vidt angår aftalens artikel 1, stk. 1, må det derfor fastslås, at den anfægtede afgørelse gyldigt har kunnet udstedes i henhold til artikel 130 Y.

Aftalens bestemmelser om særlige samarbejdsområder

- 30 Den portugisiske regering har gjort gældende, at visse af aftalens bestemmelser om særlige samarbejdsområder har en sådan rækkevidde, at retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse ikke er tilstrækkeligt.
- 31 Regeringen har understreget, at der ved fortolkningen af bestemmelserne i EF-traktatens afsnit XVII, »Udviklingssamarbejde«, navnlig skal lægges vægt på, at Fællesskabets kompetence med hensyn til udviklingssamarbejde er et supplement til medlemsstaternes. En samarbejdsaftale kan derfor ikke udelukkende støttes på artikel 130 Y, uanset aftalens konkrete anvendelsesområde og arten af de forpligtelser, der følger af aftalen. Denne artikel indeholder kun den rette og nødvendige hjemmel for samarbejdsaftaler, der enten udtrykkeligt eller stiltiende respekterer grænserne for Fællesskabets handlingsbeføjelser. Såfremt en samarbejdsaftale derimod omfatter et område, der henhører under medlemsstaternes kompetence, kræver indgåelsen af en sådan aftale medlemsstaternes deltagelse. I den foreliggende sag er dette tilfældet med hensyn til aftalens bestemmelser om intellektuel ejendomsret og bekæmpelse af narkotikamisbrug. I retsmødet oplyste den portugisiske regering, at samarbejdet om turisme og kultur ligeledes krævede, at medlemsstaternes deltog i aftalens indgåelse.

- 32 Ifølge den portugisiske regering kræver aftalens bestemmelse om energi, at man anvender traktatens artikel 235, idet dette område ganske vist er omfattet af Fællesskabets målsætning, men EF-traktaten indeholder ingen speciel bestemmelse om aktionsmidler.
- 33 Rådet er derimod af den opfattelse, at Domstolens praksis, hvorefter foranstaltninger, der er accessoriske i forhold til hovedformålet med den retsakt, de er knyttet til, skal have hjemmel i den eller de bestemmelser, der er relevante for hovedformålet og ikke kræver et særligt retsgrundlag, er anvendt korrekt. I den foreliggende sag er det alene aftalens handelsmæssige aspekt, der har resulteret i forpligtelser, der som følge af deres rækkevidde og betydning i relation til aftalens opbygning kræver et særligt retsgrundlag, nemlig artikel 113.
- 34 Kommissionen, der tilslutter sig Rådets argumenter, har anført, at Fællesskabets kompetence med hensyn til udviklingssamarbejdspolitik i forhold til tredjelande snarere følger af artikel 130 W end af artikel 130 Y.
- 35 Den portugisiske regerings argumentation rejser spørgsmålet om, i hvilket omfang en aftale mellem Fællesskabet og et tredjeland, der er indgået med hjemmel i artikel 130 Y, kan indeholde bestemmelser på særlige områder, uden at der kræves andet retsgrundlag, eller at det kræves, at medlemsstaterne deltager i aftalen.
- 36 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at det fremgår af traktatens afsnit XVII, navnlig dens artikel 130 U, stk. 1, artikel 130 W, stk. 1, artikel 130 X og 130 Y, dels at Fællesskabet har en særlig kompetence til at indgå aftaler med tredjelande om udviklingssamarbejde, dels at denne kompetence ikke er en enekompetence, men et supplement til medlemsstaternes kompetence.

- 37 For at en aftale kan betegnes som en samarbejdsaftale i traktatens artikel 130 Y's forstand, skal den bidrage til den målsætning, der er anført i artikel 130 U. Det fremgår bl. a. af artiklens stk. 1, at denne målsætning er vid, idet de foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen, skal kunne omfatte forskellige særlige områder. Dette er bl. a. tilfældet med hensyn til en aftale, der fastsætter rammerne for dette samarbejde.
- 38 På denne baggrund ville et krav om, at en aftale om udviklingssamarbejde mellem Fællesskabet og et tredjeland ligeledes skulle udstedes i henhold til en anden bestemmelse end artikel 130 Y, og eventuelt tillige skulle være indgået af medlemsstaterne, såfremt den berørte et særligt område, i praksis tømme den i artikel 130 Y omhandlede kompetence og procedure for indhold.
- 39 Det bemærkes herefter, at uanset om der i en aftale om udviklingssamarbejde optages bestemmelser, der angår forskellige særlige forhold, kan denne omstændighed ikke ændre den måde, hvorpå aftalen skal kvalificeres, idet kvalifikationen bør ske ud fra aftalens hovedindhold, og ikke ud fra særlige bestemmelser, når disse ikke indeholder forpligtelser af en sådan betydning for de særlige områder, at de i realiteten må anses for særskilte målsætninger i forhold til formålet med udviklingssamarbejdet (jf. bl. a. i denne retning udtalelse 1/78 af 4.10.1979, Sml. s. 2871, præmis 56).
- 40 I lyset af disse betragtninger skal der i den foreliggende sag først foretages en gennemgang af aftalens formål og den almindelige opbygning af de berørte bestemmelser.
- 41 Ifølge artikel 1, stk. 2, første afsnit, er aftalens vigtigste mål at udvikle de forskellige aspekter af samarbejdet mellem de kontraherende parter. Bestemmelsens andet afsnit samt aftalens præambel understreger dels udviklingen af forholdet mellem de kontraherende parter i begge parters interesse, dels støtten til udviklingsbestræbelser i Indien. I dette afsnit er navnlig udviklingen af det økonomiske samarbejde fremhævet.

- 42 Mens aftalens artikel 2, 3 og 4 angår handelsforholdet og det økonomiske samarbejde mellem de kontraherende parter generelt, indeholder artikel 5-15 og artikel 17, 18 og 19 bestemmelser om særlige områder, hvoraf størstedelen vedrører det økonomiske samarbejde.
- 43 Aftalens artikel 16 omhandler udviklingssamarbejdet generelt. Som anført i bestemmelsens stk. 1 er Fællesskabet »... rede til at styrke samarbejdet og øge effektiviteten heri for at bidrage til Indiens egne bestræbelser for at skabe en bæredygtig økonomisk udvikling og social fremgang for befolkningen gennem konkrete projekter og programmer«. I dette stykke hedder det videre: »Fællesskabets støtte vil være i overensstemmelse med Fællesskabets politik og forskrifter samt med de finansielle midler, der er til rådighed for samarbejde, samt med en detaljeret udviklingsstrategi«. I artikel 16, stk. 2, bestemmes bl. a. følgende: »Projekter og programmer rettes imod de fattigste befolkningsgrupper.«
- 44 Denne gennemgang viser, at det samarbejde, som aftalen omfatter, udtrykkeligt tager særligt hensyn til de behov, som et udviklingsland har, og derigennem bidrager bl. a. til gennemførelsen af de i traktatens artikel 130 U, stk. 1, nævnte målsætninger.
- 45 Specielt hvad angår aftalens bestemmelser med hensyn til særlige områder bemærkes, at disse fastsætter rammerne for samarbejdet mellem de kontraherende parter. Samlet vurderet fastlægges herved blot de områder, der er genstand for samarbejdet, og visse aspekter og bestemte aktioner, som tillægges særlig betydning, præciseres. Bestemmelserne indeholder derimod ikke konkrete gennemførelsesordninger for samarbejdet inden for hvert enkelt særlige område.
- 46 Denne konstatering bekræftes af den omstændighed, at visse af aftalens bestemmelser har til formål at udvide og supplere samarbejdet gennem nye foranstaltninger. I artikel 22, stk. 2, femte afsnit, er det således bestemt, at det blandede udvalg, der er omhandlet i denne artikel, ligeledes har kompetence til at sikre, at alle sektoraftaler,

som Fællesskabet og Indien har indgået eller måtte indgå, fungerer korrekt. På tilsvarende måde følger det af artikel 24, stk. 1, at der er mulighed for at styrke og udvide samarbejdet ved hjælp af aftaler om særlige aktiviteter eller sektorer. Ifølge artikel 24, stk. 2, kan hver af de kontraherende parter inden for rammerne af aftalen desuden stille forslag om at udvide samarbejdsområderne. Artikel 25 understreger endelig, at hverken aftalen eller foranstaltninger, der træffes i henhold til aftalen, på nogen måde berører Fællesskabets medlemsstaters beføjelser til at iværksætte bilaterale aktiviteter med Republikken Indien inden for rammerne af det økonomiske samarbejde eller til om fornødent at indgå nye aftaler om økonomisk samarbejde med Indien.

- 47 Den blotte omstændighed, at aftalen indeholder bestemmelser om samarbejde på et særligt område, indebærer ikke nødvendigvis en generel bemyndigelse, der kan begrunde en kompetence til at iværksætte en hvilken som helst form for samarbejde på dette område. På tilsvarende måde foregriber de heller ikke kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne eller retsgrundlaget for fællesskabsretsakter til gennemførelse af samarbejdet på området.
- 48 Til kontrol af, at denne antagelse er korrekt, skal formålet med og indholdet af samtlige de bestemmelser, som den portugisiske regering har anfægtet, gennemgås nærmere.

Energi, turisme og kultur

- 49 Den portugisiske regering har gjort gældende, at aftalens artikel 7, der vedrører energiområdet, danner grundlag for, at der senere kan vedtages særlige foranstaltninger, navnlig af generel og retsanordnende karakter, til gennemførelse af de målsætninger og forpligtelser, der følger af aftalen. Der er ikke tale om bibestemmelser eller blot om hensigtserklæringer fra de kontraherende parter. Bestemmelsen forudsætter bl. a. et snævrere samarbejde med hensyn til alternative energikilder. Da der

ikke findes særlige handlingsbeføjelser på dette område, burde Fællesskabet have søgt hjemmelen hertil i traktatens artikel 235.

- 50 For så vidt angår aftalens artikel 13 har den portugisiske regering gjort gældende, at selve bestemmelsens ordlyd foreskriver særlige foranstaltninger, navnlig uddannelsesprogrammer. Det fremgår imidlertid af EF-traktatens artikel 126, stk. 3, og artikel 127, stk. 3, at Fællesskabet ikke har kompetence til egenhændigt at indgå en aftale om turisme.
- 51 Med hensyn til kulturområdet har regeringen for det første anført, at EF-traktatens artikel 128 kun har til formål at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt støtte og udbygge medlemsstaternes indsats på nærmere angivne områder. Fællesskabets kompetence er således klart subsidiær i forhold til en målsætning om koordinering af den kulturpolitik, som de enkelte medlemsstater definerer inden for rammerne af deres selvstændige kompetence. Af artikel 128, stk. 3, fremgår ganske vist, at Fællesskabet og dets medlemsstater skal fremme samarbejdet med tredjelande, men denne bestemmelse giver ikke Fællesskabet en ekstern kompetence. Den portugisiske regering har henledt opmærksomheden på, at selv om man antog, at der fandtes en sådan kompetence, ville foranstaltningerne kun kunne vedtages med enstemmighed i Rådet og ifølge proceduren med fælles beslutningstagning. På denne baggrund er det den portugisiske regerings opfattelse, at såfremt samarbejdsaftaler indeholder bestemmelser på det kulturelle område, er mindstekravet, at artikel 235 bringes i anvendelse, og at der indgås en blandet aftale.
- 52 Ifølge Rådet og Kommissionen er aftalens bestemmelser om energi, turisme og kultur sekundære i forhold til aftalens hovedformål. Bestemmelserne omhandler således ikke mål, der kan isoleres fra udviklingssamarbejdsaftalens mål, ligesom de i øvrigt er deklaratoriske. Rådet har endvidere anført, at aftalens artikel 7 ikke foreskriver et snævrere samarbejde om alternative energikilder, men blot nævner dette som ét muligt samarbejdsområde.

53 Henset hertil bemærkes for det første, at den portugisiske regering ikke har bestridt, at de bestemmelser i aftalen, som vedrører energi, turisme og kultur, søger at fremme de i artikel 130 U anførte målsætninger.

54 Ved vurderingen af rækkevidden af bestemmelserne i aftalens artikel 7, 13 og 15 skal der henses til den gennemgang af den almindelige opbygning af aftalens bestemmelser vedrørende de særlige områder, som er foretaget i nærværende doms præmis 45, 46 og 47. En gennemgang af ordlyden af artikel 7, 13 og 15 bekræfter, at disse bestemmelser definerer rammerne for samarbejdet på de pågældende områder. De forpligtelser, der er indeholdt i bestemmelserne om energi, turisme og kultur, er forpligtelser til at udvise en bestemt adfærd og er ikke særskilte formål i forhold til dem, der gælder for udviklingssamarbejdet.

55 Efter at den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i aftalens artikel 7, 13 og 15 således er fastlagt, bemærkes, for så vidt angår indføjelser af disse bestemmelser i aftalen, at afgørelsen gyldigt har kunnet indgås med hjemmel i traktatens artikel 130 Y.

Bekæmpelse af narkotikamisbrug

56 Den portugisiske regering finder, at aftalens artikel 19 indeholder en særlig, gensidig forpligtelse med hensyn til bekæmpelse af narkotikamisbrug. Dette område henhører imidlertid under samarbejdet om retlige og indre anliggender (jf. artikel K.1, nr. 4 og 9, i traktaten om Den Europæiske Union). Traktaten om Den Euro-

pæriske Union bekræftede imidlertid blot den hidtidige fællesskabspraksis, nemlig medlemsstaternes selvstændige kompetence.

- 57 EF-traktatens artikel 129, hvori det bestemmes, at Fællesskabet på området folkesundhed kan yde en indsats til forebyggelse af narkotikamisbrug, giver ifølge den portugisiske regering ikke hjemmel til, at Fællesskabet kan tiltage sig en beslutningskompetence; Fællesskabets indsats er begrænset til tilskyndelsesforanstaltninger eller henstillinger.
- 58 Rådet har heroverfor henvist til, at der findes en række fællesskabsretsakter, der direkte eller indirekte vedrører bekæmpelse af narkotikamisbrug, og som er blevet vedtaget, uden deres retsgrundlag er blevet bestridt. Da disse retsakter regulerer en række forskellige aspekter af narkotikabekæmpelsen, følger det af parallelitetsprincippet, at Fællesskabet har en tilsvarende ekstern kompetence.
- 59 Ifølge Kommissionen bidrager fællesskabsaktioner på narkotikabekæmpelsesområdet ligeledes til den økonomiske og sociale udvikling i Indien, og det gøres gældende, at bekæmpelsen af narkotikamisbrug er en integreret del af Fællesskabets udviklingsstøtte. I denne forbindelse har Kommissionen henvist til Rådets forordning (EØF) nr. 443/92 af 25. februar 1992 om finansiel og faglig bistand til og økonomisk samarbejde med udviklingslandene i Asien og Latinamerika (EFT L 52, s. 1), der indeholder en bestemmelse om, at narkotikabekæmpelse er omfattet af udviklingssamarbejdet med disse lande.
- 60 Det bemærkes for det første, at bekæmpelse af narkotikamisbrug som sådan ikke kan undtages fra de foranstaltninger, der er nødvendige for at fremme de målsætninger, der er anført i artikel 130 U, idet narkotikafremstilling, brug af narkotiske stoffer og aktiviteter i forbindelse hermed kan udgøre alvorlige hindringer for den økonomiske og sociale udvikling.

- 61 Det skal derfor undersøges, om aftalens artikel 19 er således afgrænset, at formålet om bekæmpelse af narkotikamisbrug ikke kræver en selvstændig kompetence og hjemmel.
- 62 Hertil bemærkes, at det fremgår af ordlyden af artikel 19, stk. 1, at bestemmelsen blot er en hensigtserklæring om samarbejde med hensyn til bekæmpelse af narkotikamisbrug. Det præciseres endvidere, at de kontraherende parter handler i overensstemmelse med deres respektive beføjelser.
- 63 Aftalens artikel 19, stk. 2, definerer samarbejdets indhold og nævner de midler, som det omfatter. En gennemgang af disse midler viser, at disse kan udgøre foranstaltninger, der falder inden for rammerne af målsætningen for udviklingssamarbejdet. Uddannelse, sundhedsfremmeforanstaltninger og revalidering af narkotikamisbrugere samt foranstaltninger til fremme af alternative erhvervsmuligheder som anført i bestemmelsens litra a) og b), kan således antages at indgå blandt udviklingssamarbejdets socioøkonomiske målsætninger. Faglig, finansiel og administrativ bistand i forbindelse med forebyggelse, behandling og nedbringelse af narkotikamisbrug, som nævnt i samme artikels litra c), kan sidestilles hermed.
- 64 Bistand i forbindelse med tilsynet med handelen med prækursorer, der ligeledes er nævnt i stk. 2, litra c), kan som anført i punkt 61 i generaladvokatens forslag til afgørelse henføres under de i artikel 130 U omhandlede målsætninger, for så vidt som der er tale om Fællesskabets bidrag til den anden kontraherende parts indsats i bekæmpelsen af narkotikamisbrug.
- 65 For så vidt angår artikel 19, stk. 2, litra d), bemærkes for det første, at Rådets repræsentant i retsmødet oplyste, at denne bestemmelse ikke omhandlede individuelle oplysninger i relation til personer, bankkonti eller særlige operationer, men kun generelle oplysninger om hvidvaskning af penge.

- ⁶⁶ Kun i det omfang udvekslingen af oplysninger bidrager snævert til andre af de foranstaltninger, der er omhandlet af artikel 19, kan den i litra d) anførte bestemmelse således antages at falde inden for rammerne af foranstaltninger, der indgår i udviklingssamarbejdet. Denne restriktive fortolkning bekræftes af bestemmelsens egen ordlyd, idet den begrænser bestemmelsens rækkevidde til »relevante« oplysninger. I denne forbindelse bemærkes endvidere, at artikel 19, stk. 1, udtrykkeligt henviser til de kontraherende parter respektive beføjelser, nemlig for så vidt angår Fællesskabet, til dets kompetence med hensyn til bekæmpelse af narkotikamisbrug.
- ⁶⁷ Med hensyn til den almindelige opbygning af de bestemmelser, der omhandler særlige områder, bemærkes endelig, som allerede anført i nærværende doms præmis 45, 46 og 47, at heller ikke de bestemmelser, der angår de i aftalens artikel 19, stk. 2, anførte foranstaltninger, ud fra deres egen ordlyd og den sammenhæng, de indgår i, kan antages at indeholde en generel bemyndigelse til iværksættelse.
- ⁶⁸ Efter at rækkevidden af bestemmelserne i artikel 19 således er blevet fastlagt, må det fastslås, at denne artikel ikke krævede medlemsstaternes deltagelse i aftalen.

Intellektuel ejendomsret

- ⁶⁹ For så vidt angår aftalens artikel 10 har den portugisiske regering anført, at det bl. a. fremgår af udtalelse 1/94 af 15. november 1994 (Sml. I, s. 5267), at Fællesskabet ikke har enekompetence på området for beskyttelse af intellektuel ejendomsret.

- 70 Den portugisiske regering konkluderer, at det fremgår af princippet om parallelle kompetencer, at traktatens artikel 113 og 130 Y er utilstrækkelige til at sikre Fællesskabet de beføjelser, der er nødvendige for, at det kan opfylde de aftalemæssige forpligtelser, som det har påtaget sig ved aftalens artikel 10.
- 71 Rådet har gjort gældende, at den omstændighed, at Fællesskabet ikke har enekompetence, ikke indebærer, at Fællesskabet ikke under nogen omstændigheder kan indgå aftaler på egen hånd, som indeholder bestemmelser, der berører dette område. Det er Rådets opfattelse, at Fællesskabet havde kompetence til at indgå aftalen uden medlemsstaternes deltagelse, idet aftalens bestemmelse om intellektuel ejendomsret kun har begrænset rækkevidde og kun medfører væsentlige forpligtelser for Republikken Indien.
- 72 Herefter skal det undersøges, om aftalens artikel 10 kan antages at have hjemmel i det retsgrundlag, der er anført i den omtvistede aftale, nemlig traktatens artikel 113 og 130 Y.
- 73 Det bemærkes for det første, at en øget beskyttelse af intellektuel ejendomsret som omhandlet i denne artikel kan bidrage til målsætningen i artikel 130 U, stk. 1, om en harmonisk og gradvis integration af udviklingslandene i verdensøkonomien.
- 74 Det bemærkes dernæst, at det i artikel 10's første punktum alene bestemmes, at de kontraherende parter, i det omfang deres respektive lovgivninger, forskrifter og politikker tillader det, skal træffe foranstaltninger til at sikre en hensigtsmæssig og effektiv beskyttelse af intellektuel ejendomsret, idet en sådan beskyttelse skal udvides, hvor det måtte være ønskeligt.

- 75 I artikel 10's sidste punktum bestemmes, at de kontraherende parter, »hvor dette er muligt, [også skal træffe] foranstaltninger til at lette adgangen til databaser, hvis indehaver er organisationer, som beskæftiger sig med intellektuel ejendomsret«. Den heraf følgende forpligtelse er imidlertid af meget begrænset rækkevidde og har alene underordnet karakter, også set i forhold til hovedindholdet af beskyttelsen af intellektuel ejendomsret.
- 76 Det bemærkes herefter, at de forpligtelser, der følger af aftalens artikel 10, ikke har en sådan rækkevidde, at de udgør særskilte målsætninger i forhold til udviklings-samarbejdets målsætninger. Traktatens artikel 130 Y er følgelig tilstrækkelig hjemmel for aftalens artikel 10.
- 77 For så vidt angår aftalens artikel 10 i relation til handelspolitikken bemærkes blot, at Fællesskabet i aftaler med tredjelande, som i øvrigt henhører under artikel 113, kan indsætte supplerende bestemmelser, hvori der fastsættes en ren konsultations-procedure, eller bestemmelser, hvorefter den anden part skal bestræbe sig på at nå det samme beskyttelsesniveau for intellektuel ejendomsret (jf. udtalelse 1/94, præmis 68).

Handelspolitik

- 78 Den portugisiske regering har gjort gældende, at traktatens artikel 113 er overflødig som retsgrundlag for aftalen. Til støtte herfor gøres det gældende, at de bestemmelser i aftalen, der vedrører handelspolitikken, har tilstrækkelig hjemmel i

artikel 130 Y, idet aftalens hovedformål er udviklingssamarbejde, og idet Fællesskabet har særlige handlingsbeføjelser på området for den fælles handelspolitik.

- 79 Hertil bemærkes blot, at selv om det antages, at den portugisiske regerings argument er korrekt, kræver en indgåelse af aftalen under alle omstændigheder kvalificeret flertal samt høring af Parlamentet i overensstemmelse med traktatens artikel 228, stk. 2, første punktum, og artikel 228, stk. 3, første afsnit. Den portugisiske regerings anbringende er således af rent formel karakter, idet spørgsmålet om, hvorvidt traktatens artikel 113 er overflødig som retsgrundlag for indgåelsen af aftalen, ikke kan få betydning for bestemmelsen af den anfægtede aftales indhold (jf. i denne retning ovennævnte dom af 26.3.1987, Kommissionen mod Rådet, præmis 12, og dom af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905, præmis 11).

- 80 Det følger af alt det ovenfor anførte, at Rådet bør frifindes.

Sagens omkostninger

- 81 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Rådet har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik dømmes til at betale sagens omkostninger. Den Portugisiske Republik har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kongeriget Danmark, Den Helleniske Republik, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der har intervenseret i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.
- 2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.
- 3) Kongeriget Danmark, Den Hellske Republik, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. december 1996.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident