

ARREST VAN HET HOF

9 augustus 1994 *

In zaak C-327/91,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door J.-P. Puissochet, directeur juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en G. de Bergues, adjunct-hoofdsecretaris buitenlandse zaken bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince Henri 9,

verzoekster,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. J. Navarro González, directeur-generaal coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Europese Gemeenschappen, en G. Calvo Diaz, abogado del Estado, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

en

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J. W. de Zwaan, adjunct-juridisch

* Procestaal: Frans.

adviseur bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

intervenienten,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M.-J. Jonczy, juridisch adviseur, en P.-J. Kuypers en J. Currall, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de op 23 september 1991 ondertekende en in werking getreden overeenkomst tussen de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende de toepassing van hun mededingingsrecht,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco en D. A. O. Edward (rapporteur), kamerpresidenten,

C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: J.-G. Giraud

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 6 juli 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 1993,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij op 16 december 1991 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Franse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag en artikel 33 EGKS-Verdrag verzocht om nietigverklaring van de op 23 september 1991 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de regering van de Verenigde Staten van Amerika ondertekende overeenkomst betreffende de toepassing van hun mededingingsrecht (hierna: „de overeenkomst”).
- 2 De overeenkomst werd te Washington namens de regering van de Verenigde Staten ondertekend door de minister van Justitie, W. P. Barr, en door de voorzitter van de

Federal Trade Commission, L. Steiger, en namens de Commissie van de Europese Gemeenschappen door de vice-voorzitter van de Commissie, Sir Leon Brittan.

- 3 Volgens artikel 1, lid 2, van de overeenkomst moet onder „mededingingsrecht” worden verstaan:

„(...)

- i) voor de Europese Gemeenschappen, de artikelen 85, 86, 89 en 90 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, verordening nr. 4064/89 van de Raad betreffende de controle op concentraties van de ondernemingen, de artikelen 65 en 66 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, en de uitvoeringsverordeningen daarvan, waaronder beschikking nr. 24-54 van de Hoge Autoriteit, en

- ii) voor de Verenigde Staten van Amerika, de Sherman Act (15 U. S. C. artikelen 1 t/m 7), de Clayton Act (15 U. S. C. artikelen 12 t/m 27), de Wilson Tariff Act (15 U. S. C. artikelen 8 t/m 11) en de Federal Trade Commission Act (15 U. S. C. artikelen 41 t/m 68, met uitzondering van de artikelen die betrekking hebben op de bescherming van de consument),

(...)”.

4 Evenzo bepaalt de overeenkomst, dat onder „mededingingsautoriteiten” wordt verstaan:

„(...)

i) voor de Europese Gemeenschappen, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wat betreft haar taken ten aanzien van de mededingingsregels van de Europese Gemeenschappen, en

ii) voor de Verenigde Staten, de Antitrust Division van het United States Department of Justice en de Federal Trade Commission;

(...)”.

5 Het doel van de overeenkomst is de samenwerking en coördinatie te bevorderen en de mogelijkheid of de gevolgen van geschillen tussen de partijen bij de toepassing van hun mededingingsrecht te verminderen (artikel I, lid 1).

6 Daartoe voorziet de overeenkomst in kennisgeving door elke partij van de toepassingsmaatregelen van haar mededingingsrecht, die van invloed kunnen zijn op gewichtige belangen van de andere partij (artikel II), in uitwisseling van informatie over diverse vraagstukken die voor de toepassing van het mededingingsrecht van gemeenschappelijk belang zijn (artikel III), in coördinatie van de toepassingsmaatregelen (artikel IV) en wederzijdse overlegprocedures (artikel VII).

- 7 Artikel V van de overeenkomst voorziet in samenwerking in het geval van met de mededinging strijdige activiteiten die plaatsvinden op het grondgebied van één der partijen en die gewichtige belangen van de andere partij ongunstig beïnvloeden („positive comity”): de partij wier gewichtige belangen ongunstig worden beïnvloed, kan de andere partij daarvan in kennis stellen en verzoeken, dat haar mededingingsautoriteiten de nodige maatregelen nemen tegen de op haar grondgebied verrichte, met de mededinging strijdige activiteiten. Teneinde conflicten te voorkomen bepaalt artikel VI, dat elke partij bij het treffen van toepassingsmaatregelen ernaar streeft rekening te houden met gewichtige belangen van de andere partij („traditional comity”).
- 8 De bescherming van de vertrouwelijkheid van informatie is geregeld in artikel VIII: partijen behoeven elkaar geen informatie te verstrekken, indien mededeling daarvan volgens de wet is verboden of onverenigbaar is met gewichtige belangen van de partij die over die informatie beschikt.
- 9 Artikel IX bepaalt, dat „niets in deze overeenkomst mag worden uitgelegd op een wijze die onverenigbaar is met, of een wijziging zou vereisen van het bestaande recht van de Verenigde Staten van Amerika, de Europese Gemeenschappen of hun respectieve staten of Lid-Staten”.
- 10 Artikel X bepaalt de vorm die de mededelingen en kennisgevingen kunnen hebben: mondeling, telefonisch, schriftelijk of per fax.
- 11 Volgens artikel XI ten slotte treedt de overeenkomst in werking bij haar ondertekening, en op grond van het tweede lid blijft zij van kracht gedurende 60 dagen na de datum waarop één der partijen de andere partij schriftelijk ervan in kennis stelt, dat zij de overeenkomst wil beëindigen. Het derde lid bepaalt, dat de partijen de werking van de overeenkomst uiterlijk 24 maanden na haar inwerkingtreding herzien.

- 12 De overeenkomst is niet gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

De ontvankelijkheid

- 13 In haar verweerschrift vraagt de Commissie zich af, of de Franse regering, in plaats van de overeenkomst zelf, niet het besluit had moeten betwisten waarbij zij haar vice-voorzitter heeft gemachtigd om namens haar de overeenkomst met de Verenigde Staten te ondertekenen.
- 14 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren, dat voor de ontvankelijkheid van een beroep krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag de bestreden handeling een handeling van een instelling moet zijn die rechtsgevolgen teweegbrengt (zie arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad, „AETR”, Jurispr. 1971, blz. 263).
- 15 Vastgesteld moet worden, dat de overeenkomst blijkens haar bewoordingen zelf rechtsgevolgen teweeg wil brengen. De handeling waarbij de Commissie de overeenkomst heeft beoogd te sluiten, moet derhalve het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring kunnen vormen.
- 16 De uitoefening van de bevoegdheden die de gemeenschapsinstellingen op internationaal gebied zijn toevertrouwd, kan immers niet aan de in artikel 173 van het Verdrag voorziene rechterlijke wettigheidstoetsing onttrokken blijven.
- 17 Het beroep van de Franse Republiek moet worden opgevat als te zijn gericht tegen de handeling waarbij de Commissie de overeenkomst heeft beoogd te sluiten. Dit beroep is derhalve ontvankelijk.

Ten gronde

- 18 Tot staving van haar beroep voert de Franse regering drie middelen aan, te weten onbevoegdheid van de Commissie om een dergelijke overeenkomst te sluiten, het ontbreken van motivering van de overeenkomst en schending van het rechtszekerheidsbeginsel, en schending van het communautaire mededingingsrecht.

Het eerste middel

- 19 Artikel 228, lid 1, EEG-Verdrag, in de ten tijde van de feiten geldende versie, luidde als volgt:

„In de gevallen dat de bepalingen van dit Verdrag voorzien in het sluiten van akkoorden tussen de Gemeenschap en een of meer staten of een internationale organisatie, wordt over die akkoorden door de Commissie onderhandeld. Onder voorbehoud van de aan de Commissie te dezer zaken toegekende bevoegdheden worden de akkoorden door de Raad gesloten nadat het Europese Parlement, in de gevallen waarin dit Verdrag voorziet, is geraadpleegd.”

- 20 De Franse Republiek betoogt om te beginnen, dat die bepaling de bevoegdheid om internationale akkoorden te sluiten uitdrukkelijk voorbehoudt aan de Raad. Door de overeenkomst te sluiten zou de Commissie, die op dit gebied alleen over een onderhandelingsbevoegdheid beschikt, haar bevoegdheden dus hebben overschreden.
- 21 De Commissie brengt hiertegen in, dat de overeenkomst in werkelijkheid een administratief akkoord is, dat zij bevoegd is te sluiten. Gezien de aard van de

daarin vastgelegde verplichtingen leidt de niet-uitvoering van de overeenkomst immers niet tot een internationale vordering die de aansprakelijkheid van de Gemeenschap zou kunnen meebrengen, maar eenvoudigweg tot het tenietgaan van de overeenkomst.

- 22 De Commissie herinnert er overigens aan, dat artikel IX van de overeenkomst de partijen hoe dan ook verbiedt de bepalingen ervan uit te leggen op een wijze die onverenigbaar is met hun eigen recht (en bovendien, wat de Europese Gemeenschappen betreft, met het recht van de Lid-Staten), of die wijziging van hun eigen recht zou vereisen.
- 23 Zoals reeds vastgesteld, brengt de overeenkomst rechtsgevolgen teweeg.
- 24 Vervolgens moet worden opgemerkt, dat alleen de Gemeenschap, die volgens artikel 210 van het Verdrag rechtspersoonlijkheid bezit, bevoegd is zich te binden door akkoorden met een derde land of met een internationale organisatie te sluiten.
- 25 Het lijkt derhalve geen twijfel, dat de overeenkomst alleen de Europese Gemeenschappen kan binden. Het betreft wel degelijk een tussen een internationale organisatie en een staat gesloten internationaal akkoord in de zin van artikel 2, lid 1, sub a, i, van het Verdrag van Wenen van 21 maart 1986 inzake het recht van verdragen tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties. Bij niet-uitvoering van de overeenkomst door de Commissie zou dus de Gemeenschap op internationaal niveau aansprakelijk kunnen worden gehouden.
- 26 Nu dit is vastgesteld moet worden onderzocht, of de Commissie gemeenschapsrechtelijk bevoegd was een dergelijke overeenkomst te sluiten.

- 27 Gelijk het Hof in advies 1/75 van 11 november 1975 uiteenzette (Jurispr. 1975, blz. 1355), is de term „akkoord” in artikel 228 van het Verdrag in algemene zin gebruikt ter aanduiding van elke door volkenrechtelijke subjecten aangegane verbintenis met verbindende kracht, ongeacht de formele kwalificatie ervan.
- 28 Bovendien vormt artikel 228 op het gebied van het sluiten van verdragen, gelijk de advocaat-generaal opmerkte in punt 37 van zijn conclusie, een algemene en autonome norm die een constitutionele strekking heeft, omdat de gemeenschapsinstellingen daarbij bepaalde bevoegdheden worden toegekend. Teneinde een evenwicht te creëren tussen die instellingen is daarin bepaald, dat de Commissie onderhandelt over akkoorden tussen de Gemeenschap en een of meer staten, en dat de Raad deze sluit, nadat het Europees Parlement, in de gevallen waarin het Verdrag voorziet, is geraadpleegd. De bevoegdheid om akkoorden te sluiten is de Raad echter verleend „onder voorbehoud van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden”.
- 29 Volgens de Franse regering beperken de aan de Commissie toegekende bevoegdheden zich tot de akkoorden die de Commissie dient te sluiten voor de erkenning van de laissez-passer van de Gemeenschap (artikel 7 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen). De Franse regering erkent, dat die bevoegdheden zich wellicht ook uitstrekken tot het sluiten van akkoorden die zij aanduidt als administratieve akkoorden of werkovereenkomsten, waartoe bij voorbeeld die zouden behoren waarbij de betrekkingen met de organen van de Verenigde Naties en met andere internationale organisaties, genoemd in artikel 229 EEG-Verdrag, worden tot stand gebracht.
- 30 Zich baserend op de praktijk van de akkoorden die zij als internationale administratieve akkoorden aanmerkt, stelt de Commissie in de eerste plaats, dat de in artikel 228 opgenomen uitzondering niet op de door de Franse regering bepleite restrictieve wijze mag worden uitgelegd. Indien de opstellers van het Verdrag haar

verdragsluitende bevoegdheid daadwerkelijk hadden willen beperken, zou artikel 228 in de Franse versie de Raad bevoegd hebben verklaard „sous réserve des compétences *attribuées* à la Commission” in plaats van „*reconnues* à la Commission”.

- 31 Het gebruik van de term „reconnues” in de Franse versie zou er echter op duiden, dat de Commissie bevoegdheden kan ontleen aan andere bronnen dan het Verdrag, bij voorbeeld aan de praktijk van de instellingen. Naar analogie van artikel 101, derde alinea, EGA-Verdrag stelt de Commissie voorts, dat zij zelf bevoegd is tot het onderhandelen over en het sluiten van akkoorden of overeenkomsten die zonder tussenkomst van de Raad en binnen de grenzen van de voorziene begroting kunnen worden uitgevoerd, zonder dat dit voor de Gemeenschap nieuwe financiële verplichtingen meebrengt, op voorwaarde dat zij de Raad daarvan op de hoogte stelt.
- 32 Dit betoog kan niet worden aanvaard.
- 33 In de eerste plaats vormt de uitdrukking „onder voorbehoud van de aan de Commissie toegekende bevoegdheden” een afwijking van de regel die de Raad bevoegd verklaart tot het sluiten van internationale akkoorden.
- 34 In de tweede plaats handelt volgens artikel 4, lid 1, tweede alinea, EEG-Verdrag „iedere instelling binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden”. De term „reconnues” in de Franse versie van artikel 228 van het Verdrag kan dus niets anders betekenen dan „attribuées”.
- 35 In de derde plaats gebruiken andere taalversies van artikel 228 bewoordingen die eerder doen denken aan het begrip „attribution” dan aan het begrip „reconnaissance”. Dit is met name het geval bij de Deense versie („som på dette område er tillagt

Kommissionen”), de Duitse („der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt”), de Nederlandse („van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden”) en de Engelse versie („the powers vested in the Commission in this field”).

- 36 In de vierde plaats kan een eenvoudige praktijk hoe dan ook niet prevaleren boven de verdragsregels.
- 37 De Commissie kan hiertegen niet aanvoeren, dat artikel 228 van het Verdrag haar een soortgelijke bevoegdheid toekent als artikel 101, derde alinea, EGA-Verdrag.
- 38 Om te beginnen behelst die bepaling, gelijk de advocaat-generaal beklemtoonde in punt 26 van zijn conclusie, een geheel andere procedure dan artikel 228 EEG-Verdrag.
- 39 Voorts is over het EEG-en het EGA-Verdrag gelijktijdig onderhandeld en zijn deze verdragen op dezelfde dag ondertekend, zodat de onderhandelaars van de beide verdragen, indien zij de Commissie dezelfde bevoegdheden hadden willen verlenen, dit uitdrukkelijk zouden hebben gedaan.
- 40 Als laatste argument tegen het middel van de Franse regering voert de Commissie het volgende aan: Haar bevoegdheid om internationale akkoorden te sluiten zou in het onderhavige geval des te meer voor de hand liggen, daar het EEG-Verdrag haar op het gebied van de mededinging specifieke bevoegdheden heeft verleend. Op grond van artikel 89 van het Verdrag en verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204) is het immers haar taak om toe te zien op de naleving van de in de artikelen 85 en 86 van het Verdrag neergelegde beginselen

en op de naleving van verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB 1990, L 257, blz. 14).

- 41 Dit argument kan evenmin worden aanvaard. Ook al is de Commissie op intern niveau bevoegd om individuele beschikkingen te geven over de toepassing van de mededingingsregels, op welk gebied de overeenkomst betrekking heeft, die interne bevoegdheid kan geen wijziging brengen in de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschapsinstellingen ten aanzien van de sluiting van internationale akkoorden, zoals die in artikel 228 van het Verdrag is geregeld.
- 42 Het middel ter zake van onbevoegdheid van de Commissie om de bestreden overeenkomst te sluiten, slaagt derhalve.
- 43 Mitsdien moet de handeling waarbij de Commissie de overeenkomst met de Verenigde Staten betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de Europese Gemeenschappen en dat van de Verenigde Staten heeft beoogd te sluiten, nietig worden verklaard, zonder dat de andere middelen van de Franse Republiek behoeven te worden onderzocht.

Kosten

- 44 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het ongelijk is gesteld, dient zij te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Franse Republiek.

- 45 Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zullen het Koninkrijk Spanje en het Koninkrijk der Nederlanden, die zijn tussengekomen ter ondersteuning van de conclusie van de Franse Republiek, hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig de handeling waarbij de Commissie van de Europese Gemeenschappen de overeenkomst met de Verenigde Staten van Amerika betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de Europese Gemeenschappen en dat van de Verenigde Staten, ondertekend en in werking getreden op 23 september 1991, heeft beoogd te sluiten.
- 2) Verwijst de Commissie in haar eigen kosten en in die van de Franse Republiek.
- 3) Verstaat dat het Koninkrijk Spanje en het Koninkrijk der Nederlanden ieder hun eigen kosten dragen.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Diez de Velasco	Edward	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn
		Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 augustus 1994.

De griffier

R. Grass

De president

O. Due