

DOMSTOLENS DOM
av den 9 augusti 1994*

Mål C-327/91

Frankrike, företrätt av Jean-Pierre Puissochet, rättschef vid utrikesministeriet, och Gérard de Bergues, secrétaire adjoint principal des affaires étrangères vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos den franska ambassaden, 9, boulevard du Prince Henri,

sökande,

stött av

Spanien, företrätt av Alberto José Navarro Gonzalez, generaldirektör med ansvar för samordning av gemenskapsrättsliga tvister, och Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos den spanska ambassaden, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

och

Nederländerna, företrädna av juridiske rådgivaren A. Bos, utrikesministeriet, och biträdande juridiske rådgivaren J. W. de Zwaan, samma ministerium, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos den nederländska ambassaden, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienter,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företräd av juridiske rådgivaren Marie-José Jonezy samt Pieter-Jan Kuyper och Julian Currall, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremliis, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

* Rättegångsspråk: franska.

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av det avtal mellan Europeiska gemenskapernas kommission och Förenta Staternas regering angående tillämpningen av deras konkurrensrätt som undertecknades och trädde i kraft den 23 september 1991.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco och D. A. O. Edward (referent) samt domarna C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn och J. L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: J.-G. Giraud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas muntliga yttranden vid sammanträde den 6 juli 1993,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 16 december 1993,

meddelar följande

dom

- 1 Genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 december 1991 har Frankrike, i enlighet med artikel 173, första stycket i EEG-fördraget och artikel 33 i EKSG-fördraget, väckt talan om ogiltigförklaring av avtalet mellan Europeiska gemenskapernas kommission och Förenta Staternas regering om tillämpningen av deras konkurrensrätt, vilket undertecknades den 23 september 1991 (nedan kallat "avtalet").
- 2 Avtalet undertecknades i Washington, av Attorney General, W. P. Barr och presidenten för Federal Trade Commission, L. Steiger, för Förenta Staternas regering och av kommissionens vice ordförande, Sir Leon Brittan, för Europeiska gemenskapernas kommission.

3 Enligt avtalets artikel I, punkt 2, avses med "konkurrensrätt":

"...

- i) när det gäller Europeiska gemenskaperna, artiklarna 85, 86, 89 och 90 i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, rådets förordning (EEG) nr 4064/89 om kontroll av företagskoncentrationer, artiklarna 65 och 66 i fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG), liksom tillämpningsförordningarna till dessa, särskilt Höga myndighetens beslut nr 24-54, samt
- ii) när det gäller Förenta Staterna, Sherman Act (15 U.S.C. §§ 1-7), Clayton Act (15 U.S.C. §§ 12-27), Wilson Tariff Act (15 U.S.C. §§ 8-11) och Federal Trade Commission Act (15 U.S.C. §§ 41-68, med undantag för bestämmelserna om konsumentskydd),

..."

4 Vidare avses i avtalet med "konkurrensmyndigheter":

"...

- i) när det gäller Europeiska gemenskaperna, Europeiska gemenskapernas kommission vad avser dess ansvar för Europeiska gemenskapernas konkurrensregler och
- ii) när det gäller Förenta Staterna, Antitrust Division of the United States Department of Justice och Federal Trade Commission,

..."

5 Avtalet har till syfte att främja samarbete och samordning samt att minska risken för eller verkningarna av tvister mellan parterna vid tillämpningen av deras konkurrensrätt (artikel I, punkt 1).

6 I detta syfte föreskrivs i avtalet att parterna skall underrätta varandra då de vidtar åtgärder för tillämpning av sin konkurrensrätt som kan påverka den andra partens vitala intressen (artikel II), utbyta upplysningar om diverse frågor av gemensamt intresse vid tillämpningen av konkurrensrätten (artikel III), samordna tillämpningsåtgärderna (artikel IV) samt genomföra vissa samrådsförfaranden (artikel VII).

- 7 Dessutom föreskrivs i artikel V i avtalet ett samarbete när det gäller konkurrensbegränsande verksamhet på den ena partens område som påverkar vitala intressen för den andra ("positive comity"). I sådana fall kan den part vars vitala intressen påverkas, genom en underrättelse till den andra parten anmoda denna att se till att dess konkurrensmyndigheter vidtar åtgärder mot den konkurrensbegränsande verksamheten inom dess gränser. För att förebygga konflikter föreskrivs i artikel VI att varje part, då den vidtar tillämpningsåtgärder, skall sträva efter att ta hänsyn till den andra partens vitala intressen ("traditional comity").
- 8 Sekretessen för upplysningarna säkerställs genom artikel VIII, som medger att en part undanhåller den andra parten upplysningar då spridandet av dem är förbjudet i lag eller oförenligt med den förstnämnda partens vitala intressen.
- 9 Enligt artikel IX får "ingen av bestämmelserna i avtalet tolkas på ett sätt som är oförenligt med gällande rätt i Förenta Staterna eller i Europeiska gemenskaperna eller i deras stater respektive medlemsstater, och inte heller på ett sätt som kräver en ändring av denna gällande rätt".
- 10 Artikel X fastställer de sätt på vilka meddelanden och underrättelser kan sändas: muntligen, per telefon, skriftligen eller per telefax.
- 11 Enligt artikel XI, punkt 1 träder avtalet i kraft den dag då det undertecknas och enligt punkt 2 förblir det i kraft under ytterligare 60 dagar efter den dag då en av parterna skriftligen underrättar den andra att den önskar säga upp avtalet. Enligt punkt 3 skall avtalet ses över av parterna senast 24 månader efter att det trätt i kraft.
- 12 Avtalet har inte publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Upptagande till sakprövning

- 13 I sitt svaromål har kommissionen ställt frågan om inte den franska regeringen snarare än själva avtalet borde ha kritiserat det beslut genom vilket kommissionen bemyndigade sin vice ordförande att på dess vägnar underteckna avtalet med Förenta Staterna.

- 14 För att en talan skall kunna upptas till prövning i enlighet med artikel 173, första stycket i EEG-fördraget måste den ifrågasatta rättsakten härröra från en institution och ha rättsverkningar (se dom av den 31 mars 1971 i målet 22/70, AETR, kommissionen mot rådet, Rec. 1971, s. 263).
- 15 Det kan konstateras att det framgår redan av avtalets lydelse att det är avsett att ha rättsverkningar. Följaktligen bör den rättsakt genom vilken kommissionen avsåg att ingå avtalet kunna bli föremål för en ogiltighetstalan.
- 16 Gemenskapsinstitutionernas utövande av sina befogenheter på det internationella området kan nämligen inte undandras den domstolskontroll som föreskrivs i artikel 173 i fördraget.
- 17 Frankrikes talan bör anses vara riktad mot den rättsakt genom vilken kommissionen avsåg att ingå avtalet. Talan kan följaktligen upptas till sakprövning.

Saken

- 18 Till stöd för sin talan har den franska regeringen åberopat tre grunder. Den första går ut på att kommissionen inte var behörig att ingå ett sådant avtal, den andra att avtalet saknar motivering och att rättssäkerhetsprincipen åsidosatts och den tredje att gemenskapens konkurrensregler överträtts.

Den första grunden

- 19 Artikel 228.1 i EEG-fördraget föreskrev följande, i den version som gällde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna: "När detta fördrag föreskriver att avtal skall ingås mellan gemenskapen och en eller flera stater eller internationella organisationer skall förhandlingar om sådana avtal föras av kommissionen. Om inte annat följer av de befogenheter som tillerkänts kommissionen på detta område skall avtalen ingås av rådet sedan Europaparlamentet hörts i de fall som anges i detta fördrag."

- 20 Frankrike har gjort gällande att denna bestämmelse uttryckligen förbehåller rådet behörigheten att ingå internationella avtal. Genom att ingå detta avtal skulle kommissionen, som på detta område enbart har befogenhet att föra förhandlingar, därmed ha överskridit sin behörighet.
- 21 Kommissionen har invänt att avtalet i själva verket har rent administrativ karaktär, och att den är behörig att ingå sådana avtal. På grund av arten av de förpliktelser som fastställs i avtalet skulle nämligen ett åsidosättande av detta inte kunna leda till ett folkrättsligt ansvar för gemenskapen utan endast till att avtalet upphör att gälla.
- 22 Kommissionen har för övrigt erinrat om att parterna enligt ovan nämnda artikel IX i avtalet i varje fall inte får tolka bestämmelserna i detta på ett sätt som är oförenligt med deras egen rätt (eller när det gäller Europeiska gemenskaperna, på ett sätt som är oförenligt med medlemsstaternas rätt) och inte heller på ett sätt som kräver en ändring av deras egen rätt.
- 23 Såsom redan tidigare fastställts medför avtalet rättsverkningar.
- 24 Det finns därefter anledning att notera att endast gemenskapen, som enligt artikel 210 i fördraget skall vara en juridisk person, har möjlighet att förplikta sig genom att ingå avtal med tredje land eller en internationell organisation.
- 25 Det råder sålunda inget tvivel om att avtalet är bindande för Europeiska gemenskaperna. Det rör sig helt klart om ett internationellt avtal som ingåtts mellan en internationell organisation och en stat, i den mening som avses i artikel 2.1 a i, i Wienkonventionen av den 21 mars 1986 om traktaträtten. Om kommissionen inte skulle leva upp till avtalet, skulle därför gemenskapen kunna ådra sig ansvar på folkrättslig nivå.
- 26 Mot denna bakgrund finns det anledning att pröva om kommissionen enligt gemenskapsrätten var behörig att ingå ett sådant avtal.
- 27 Som domstolen förklarade i sitt yttrande 1/75 av den 11 november 1975 (Rec. 1975, s. 1355) används uttrycket "avtal" i artikel 228 i fördraget i generell betydelse för att beteckna alla överenskommelser som ingås av folkrättssubjekt och som har bindande verkan, oavsett hur de betecknas formellt.

- 28 Vidare utgör artikel 228, som generaladvokaten konstaterade i punkt 37 i sitt förslag till avgörande, vad gäller ingående av fördrag en självständig, allmän bestämmelse av konstitutionell karaktär, såtillvida att den ger gemenskapens institutioner bestämda befogenheter. I syfte att upprätta en jämvikt mellan dessa institutioner föreskriver den att avtal mellan gemenskapen och en eller flera stater skall förhandlas fram av kommissionen och därefter ingås av rådet sedan Europaparlamentet hörts i de fall som anges i fördraget. Behörigheten att ingå avtal ligger dock hos rådet ” om inte annat följer av kommissionens befogenheter på detta område”.
- 29 Den franska regeringen har gjort gällande att de befogenheter som tillerkänns kommissionen är begränsade till de avtal som kommissionen skall ingå för godkännande av gemenskapens passersedlar (artikel 7 i protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier). Den franska regeringen medger att dessa befogenheter möjligen också kan omfatta ingäendet av sådana avtal som den betecknar som förvaltnings- eller arbetsavtal, t.ex. de avtal om upprätthållande av förbindelser med Förenta nationernas organ och med andra internationella organisationer som nämns i artikel 229 i EEG-fördraget.
- 30 Med stöd i praxis för sådana avtal som den betecknar som internationella förvaltningsavtal har kommissionen för sin del i sitt första argument hävdad att det undantag som föreskrivs i artikel 228 inte skall tolkas så restriktivt som den franska regeringen förordar. Kommissionen har understrukt att om fördragets upphovsmän verkligen hade velat begränsa kommissionens befogenheter att sluta fördrag skulle artikel 228 i sin franska version ha givit rådet behörighet ”med förbehåll för de befogenheter som tilldelas (*attribuées à*) kommissionen” och inte ”tillerkänns (*reconnues à*) kommissionen”.
- 31 Valet av uttrycket *reconnues* i den franska versionen tyder tvärtom på att kommissionen kan få sina befogenheter från andra källor än fördraget, som t.ex. institutionernas praxis. Kommissionen anser vidare att den med analogisk tillämpning av artikel 101.3 i Euratomfördraget själv får förhandla fram och ingå de avtal eller överenskommelser vilkas genomförande inte kräver rådets medverkan och kan säkras inom de givna budgetramarna utan att medföra nya ekonomiska förpliktelser för gemenskapen, förutsatt att den håller rådet underrättat om det.
- 32 Denna argumentation kan inte godtas.

- 33 För det första innebär uttrycket ”med förbehåll för de befogenheter som tillerkänns kommissionen” ett undantag från regeln om rådets behörighet att ingå internationella avtal.
- 34 För det andra gäller enligt artikel 4.1, andra stycket i EEG-fördraget att ”varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom detta fördrag”. Uttrycket *reconnues* (tillerkänns), som används i den franska versionen av artikel 228 i fördraget, kan alltså inte betyda något annat än *attribuées* (tilldelas).
- 35 För det tredje använder andra språkversioner av artikel 228 uttryck som ger associationer till begreppet ”tilldelning” snarare än ”tillerkännande”. Det gäller bland annat den danska versionen (”som på dette område er tillagt Kommissionen”), den tyska versionen (”der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt”), den nederländska versionen (”van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden”) och den engelska versionen (”the powers vested in the Commission in this field”).
- 36 För det fjärde kan enbart praxis i varje fall inte väga tyngre än bestämmelserna i fördraget.
- 37 Mot ovanstående kan kommissionen inte invända att artikel 228 i fördraget tillerkänner den befogenheter som liknar dem som den tillerkänns i artikel 101.3 i Euratomfördraget.
- 38 För det första rör bestämmelsen i Euratomfördraget ett förfarande som skiljer sig helt från det som avses i artikel 228 i EEG-fördraget, vilket generaladvokaten betonade i punkt 26 i sitt förslag till avgörande.
- 39 För det andra förhandlades EEG-fördraget och Euratomfördraget fram parallellt och undertecknades samma dag, vilket innebär att om de som förhandlade om de bägge fördragen hade velat ge kommissionen samma befogenheter, skulle de ha gjort detta uttryckligen.
- 40 Kommissionen har framfört ett sista argument mot den franska regeringens grund, nämligen att dess behörighet att ingå internationella avtal är särskilt uppenbar i detta fall eftersom EEG-fördraget ger den bestämda befogenheter inom konkurrensområdet. Med stöd av artikel 89 i fördraget och bestämmelserna i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av artiklarna 85 och 86 i EEG-fördraget (EGT 1962, 13, s. 204, fransk version; svensk specialutgåva, del 08, volym 01), åligger det nämligen kommissionen att vaka över tillämpningen av de principer som

fastställs i artiklarna 85 och 86 i fördraget och över tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 4064/89 av den 21 december 1989 om kontroll av företagskoncentrationer (EGT 1990, L 257, s. 14, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

- 41 Inte heller detta argument kan godtas. Även om kommissionen är behörig att internt fatta individuella beslut om tillämpningen av konkurrensreglerna – ett område som omfattas av avtalet – kan denna interna behörighet inte ändra den i artikel 228 i fördraget fastställda kompetensfördelningen mellan gemenskapens institutioner vad gäller ingående av internationella avtal.
- 42 Grunden om kommissionens obehörighet att ingå det omstridda avtalet skall således godtas.
- 43 Utan att det är nödvändigt att granska de andra grunder som Frankrike åberopat, finns det följaktligen anledning att ogiltigförklara den rättsakt genom vilken kommissionen avsåg att ingå avtalet med Förenta Staterna om Europeiska gemenskapernas och Förenta Staternas tillämpning av konkurrensrätten.

Rättegångskostnader

- 44 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Europeiska gemenskapernas kommission har tappat målet och skall därför bära sina egna liksom Frankrikes rättegångskostnader.
- 45 Med tillämpning av artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall Spanien och Nederländerna, som intervenerat till stöd för Frankrikes yrkanden, bära sina egna rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Den rättsakt genom vilken Europeiska gemenskapernas kommission avsåg att ingå avtalet med Förenta Staterna om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas och Förenta Staternas konkurrensrätt, som undertecknades och trädde i kraft den 23 september 1991, förklaras ogiltig.
- 2) Kommissionen skall bära sina egna liksom Frankrikes rättegångskostnader.
- 3) Spanien och Nederländerna skall bära sina egna rättegångskostnader.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 augusti 1994.

R. Grass
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande