

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 26 oktober 1995 *

1. Kommissionen har i detta mål yrkat ogiltigförklaring av rådets beslut av den 22 november 1993 om förslag till internationellt avtal om att främja att fiskefartyg på öppet hav iakttar internationella bestämmelser för bevarande och förvaltning (nedan kallat avtalet). Avtalet förhandlades fram inom ramen för Förenta Nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). Genom sitt beslut bekräftade rådet ett tidigare beslut fattat av de ständiga representanternas kommitté (nedan kallad Coreper) som innebar att det var medlemsstaterna och inte gemenskapen som skulle rösta om antagande av avtalet vid FAO:s konferens (FAO:s centralorgan). Kommissionen anser numera att avtalet omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet och att rådets beslut således var rättsstridigt.

2. Detta mål är ytterligare ett exempel på en tvist mellan institutionerna om räckvidden av gemenskapens externa behörighet. Det kan erinras om att under det förfarande som ledde fram till meddelande 1/94¹ framhöll kommissionen att gemenskapen och medlemsstaterna i otillräcklig och otillfredsställande grad var företrädna inom FAO.

Kommissionen anser således att detta är ett principfall avseende frågan om hur gemenskapen skall företrädas i internationella organisationer.

3. Rådet har gjort en invändning om rättegångshinder i enlighet med artikel 91.1 i domstolens rättegångsregler. Det gjorde gällande att beslutet i fråga inte är en rättsakt som kan underställas domstolens prövning eller alternativt att kommissionen inte har väckt talan inom den tidsfrist på två månader som föreskrivs i artikel 173 femte stycket i fördraget. Den 14 juni 1994 beslutade domstolen att förena invändningen om rättegångshinder med prövningen av saken. Såsom kommer att framgå har bedömningen av om talan kan tas upp till prövning och sakfrågorna nära samband i detta fall.

4. Innan de frågor som har uppkommit i detta mål prövas skall jag beskriva hur gemenskapen och medlemsstaterna är företrädna inom FAO. Därefter skall jag redogöra för förhandlingen, ingåendet av samt innehållet i avtalet.

* Originalspråk: engelska.

1 — Meddelande 1/94 av den 15 november 1994 om avtal om upprättande av Världshandelsorganisationen (Rec. s. I-5267).

Gemenskapen och medlemsstaterna inom
FAO

följande [vid översättningen fanns ingen
svensk version att tillgå]:

"1. ...

5. FAO är en specialiserad gren av Förenta
nationerna som precis som namnet antyder
ansvarar för frågor om livsmedels-och jord-
brukspolitik.

2. ...

6. Med hänsyn till gemenskapens viktiga roll
på dessa områden hölls förberedande möten
med FAO: s sekretariat om gemenskapens
eventuella inträde, vilka resulterade i att officiella
förhandlingar inleddes den 1 februari
1991. Dessa förhandlingar fick positivt resultat,
och den 26 november 1991 antogs Europeiska
ekonomiska gemenskapen (som det då gällde)
som medlemsammanslutning av FAO: s konferens.

3. Konferensen kan, med en majoritet av två
tredjedelar av de avgivna rösterna och under
förutsättning att en majoritet av medlemsstaterna
i organisationen är närvarande, besluta
att som medlemmar i organisationen anta
sådana sammanslutningar för regional ekonomisk
integration som svarar mot kriterierna i punkt 4
i denna artikel, och som har ansökt om medlemskap
samt i en formell handling förklarat att de godtar
de förpliktelser som föreskrivs i den stadga som
gäller vid tidpunkten för anslutningen. Med
förbehåll för bestämmelserna i punkt 8 i denna
artikel skall alla hänvisningar till medlemsstater
som görs i denna stadga även gälla medlems-
sammanslutningar, såvida inget annat uttryckligen
föreskrivs.

4. För att i enlighet med punkt 3 i denna
artikel kunna ansöka om medlemskap i denna
organisation skall en sammanslutning för regional
ekonomisk integration vara sammansatt av
suveräna stater, varav en majoritet skall vara
medlemmar i denna organisation, och medlems-
staterna skall ha överfört sin

7. För detta fordrades vissa tillägg till FAO: s
stadga. Den relevanta bestämmelsen är artikel II,
som i sin ändrade form lyder enligt

behörighet till den aktuella sammanslutningen i ett stort antal frågor som faller inom denna organisations intresseområde, däribland behörighet att fatta beslut som är bindande för medlemsstaterna avseende dessa områden.

5. Varje sammanslutning för regional ekonomisk integration som ansöker om medlemskap i denna organisation skall, samtidigt med ansökan, inlämna en förklaring om behörighet med närmare uppgifter om de områden för vilka medlemsstaterna har överfört sin behörighet till sammanslutningen för regional ekonomisk integration.

6. Medlemsstater i en medlemssammanslutning skall förutsättas behålla sin behörighet inom alla områden där behörigheten inte särskilt har överfört eller meddelats till denna organisation.

7. Varje ändring av fördelningen av behörigheten mellan en medlemssammanslutning och dess medlemsstater skall meddelas av medlemssammanslutningen eller dess medlemsstater till generaldirektören, som skall vidarebefordra denna information till de andra medlemsstaterna i denna organisation.

8. Medlemssammanslutningen skall alternera utövandet av de rättigheter som följer av medlemskapet med de av sina medlemsstater

som även är medlemmar i denna organisation inom de områden där de har behörighet och i enlighet med de regler som konferensen beslutar.

9. Såvida inget annat föreskrivs i denna artikel skall en medlemssammanslutning ha rätt att delta i alla denna organisations möten på områden som omfattas av medlemssammanslutningens behörighet, däribland rådets eller andra organs möten, förutom de organ med begränsat medlemskap som anges nedan, i vilka medlemssammanslutningens medlemsstater har rätt att delta. En medlemssammanslutning är inte valbar till och kan inte utnännas till något sådant organ och är inte heller valbar och kan inte utnännas till att delta i ett organ som har upprättats gemensamt med andra organisationer. En medlemssammanslutning har inte rätt att delta i de organ med begränsat medlemskap vilka anges i de regler som beslutats av konferensen.

10. Såvida inget annat föreskrivs i denna stadga eller i regler fastställda av konferensen och utan hinder av artikel III.4, förfogar en medlemssammanslutning, vad gäller områden som omfattas av dennas behörighet, vid de av organisationens möten som den har rätt att delta i, över det antal röster som motsvarar det antal medlemsstater i medlemssammanslutningen som har rätt att rösta vid ett sådant möte. När en medlemssammanslutning utövar sin rösträtt skall medlemsstaterna inte utöva sin rösträtt och omvänt.

11. ...”

8. Förenade kungariket, som har intervenerat till stöd för rådets yrkanden, har framhållit att dessa tillägg till FAO: s stadga utgjorde ett viktigt precedensfall och en betydande insats som inte kunde genomföras utan svårighet. Rådet och Förenade kungariket har påpekat att vissa av medlemsstaterna i FAO var oroliga för att FAO: s arbete skulle hindras på grund av diskussioner mellan medlemsstaterna i gemenskapen och gemenskapsinstitutionerna om kompetensfördelningen. Denna oro skulle förklara det krav på en förklaring om behörighet som föreskrivs i artikel II.5.²

9. Gemenskapen avgav en sådan förklaring om behörighet i samband med inträdet i FAO. Enligt denna förklaring har i korthet gemenskapen exklusiv behörighet när det gäller handelspolitik i enlighet med artikel 113 i fördraget och inom fiskeriområdet när det gäller bevarandeåtgärder i enlighet med artikel 102 i Anslutningsakten av år 1972. Gemenskapen har inte exklusiv behörighet när det gäller utvecklingssamarbete, forskning och teknisk utveckling, miljöskydd,

jordbruk, tillnärmning av lagstiftning och inom flera andra områden för gemenskapens verksamhet (transport, ekonomisk politik och socialpolitik).

10. Det gjordes även ett tillägg till FAO: s allmänna bestämmelser för att reglera medlemsammanslutningarnas och deras medlemsstaters representation. Under avsnitt D i dessa bestämmelser med rubriken ”Medlemsammanslutningar” infördes följande bestämmelser som artikel XLI:

”Behörighet

1) Varje medlemsstat i denna organisation kan begära att en medlemssammanslutning eller dess medlemsstater skall lämna upplysningar om det är medlemssammanslutningen eller dess medlemsstater som har behörighet i en viss fråga. Det ankommer på medlemssammanslutningen eller på den berörda medlemsstaten att lämna upplysningar i händelse av en sådan begäran.

2) Före varje möte med organisationen skall medlemssammanslutningen eller dess medlemsstater ange om det är medlemssammanslutningen eller dess medlemsstater som har behörighet i en viss fråga som skall avhandlas vid mötet och beträffande varje punkt på

² — Se även Antonio Tavares de Pinho: ”L'Admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)”, *RMCUE* (1993), s. 656—673, och Rachel Frid: ”The European Community — A Member of a Specialized Agency of the United Nations”, *EJIL* (1993), s. 239—255.

dagordningen om det är medlemsammanslutningen eller dess medlemsstater som skall utöva rätten att rösta.

3) När en punkt på dagordningen gäller frågor som omfattas av både medlemsammanslutningens och dess medlemsstaters behörighet, kan såväl medlemsammanslutningen som dess medlemsstater delta i diskussionen. I ett sådant fall skall, vid antagandet av besluten, endast de interventioner som den röstberättigade parten har gjort beaktas av mötet.”

11. Rådet och kommissionen utarbetade internt inom gemenskapen en överenskommelse daterad den 19 december 1991, i vilken regler och förfaranden för samordning av gemenskapens och dess medlemsstaters verksamhet inom FAO fastställdes (nedan kallad överenskommelsen). Överenskommelsen innehåller föreskrifter om samordningsmöten på olika nivåer, om mekanismer för att säkerställa god informationspridning, regler om intervention och röstning vid FAO: s möten, samt regler om deltagande i arbetskommittéer. Vissa av dessa bestämmelser är av särskild betydelse i det föreliggande fallet.

12. I avsnitt 1.11 i överenskommelsen föreskrivs att som förberedelse för samordningsmötena skall kommissionen meddela

medlemsstaterna sina förslag avseende a) fullgörande av förpliktelser i en viss fråga och b) intervention i en viss fråga. I avsnitt 1.12 föreskrivs att om enighet mellan kommissionen och medlemsstaterna inte kan uppnås avseende dessa förslag skall frågan avgöras i enlighet med de regler och förfaranden som föreskrivs i fördraget och i enlighet med vedertagen praxis. Om enighet inte kan uppnås på detta sätt skall frågan underställas Coreper. I avsnitt 1.13 föreskrivs att de beslut som avses i avsnitt 1.12 inte inverkar på gemenskapens och dess medlemsstaters respektive behörighet.

13. I avsnitt 2 fastställs regler om intervention och röstning. I avsnitt 2.1 föreskrivs att kommissionen intervenerar och röstar när en punkt på dagordningen gäller frågor som omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet. I avsnitt 2.2 föreskrivs att medlemsstaten skall rösta när en punkt på dagordningen gäller områden som omfattas av nationell behörighet. Avsnitt 2.3 gäller fall av delad behörighet:

”När en punkt på dagordningen gäller områden som omfattas av såväl nationell behörighet som gemenskapens behörighet skall en gemensam ståndpunkt eftersträvas i samförstånd. Om en gemensam ståndpunkt kan uppnås gäller följande:

— Ordförandeskapet redogör för den gemensamma ståndpunkten när det i

huvudsak gäller ett område som inte omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet. Medlemsstaterna och kommissionen kan intervensera till stöd för och/eller för att komplettera ordförandeskapets redogörelse. Medlemsstaterna röstar i enlighet med den gemensamma ståndpunkten.

Förhandlingen av avtalet

- Kommissionen redogör för den gemensamma ståndpunkten när det i huvudsak gäller ett område som omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet. Medlemsstaterna kan intervensera till stöd för och/eller för att komplettera kommissionens redogörelse. Kommissionen röstar i enlighet med den gemensamma ståndpunkten.”

Om en gemensam ståndpunkt inte kan uppnås har medlemsstaterna rätt att intervensera och rösta (avsnitt 2.4).

14. I sin ansökan har kommissionen understrukit att om gemenskapens medlemsskap i FAO skall vara meningsfullt är det nödvändigt att dessa förfaranden tillämpas på ett riktigt sätt, annars riskerar gemenskapen att degraderas till observatör med rätt att yttra sig, vilket var den ställning som gemenskapen hade före inträdet i FAO. Kommissionen har också pekat på nödvändigheten av att iakttä den allmänna förklaring om behörighet som har avgivits till FAO.³

15. Problemet med bevarande av fiskeresurserna är välkänt. Gemenskapen har slutit flera konventioner eller regionala överenskommelser rörande detta problem och har antagit ett flertal förordningar på området. Det förefaller emellertid som om bestämmelser om bevarande är svåra att upprätthålla. Ett bruk som ger upphov till sådana problem är omflaggning av fiskefartyg för att på så vis undgå bevarandebestämmelser. Vad gäller fiske på öppet hav är det endast flaggstaten som har rätt att upprätthålla att bestämmelser om bevarande efterlevs, men när den stat vars flagg fartyget för inte har antagit sådana bestämmelser är ett sådant upprätthållande oftast omöjligt.⁴

16. Behovet av bestämmelser avsedda att motverka sådant bruk framfördes vid flera internationella konferenser, och i november 1992, under den 102: a sessionen, bad FAO: s råd att FAO: s sekretariat skulle organisera en förhandling av ett internationellt avtal för att åtgärda problemet. Ett första förslag till ett "Avtal om flaggning av fartyg som fiskar på öppet hav i syfte att främja iakttagandet av internationella bestämmelser om bevarande och förvaltning" utarbetades av en informell expertgrupp i februari 1993. En

3 — Se punkt 9 ovan.

4 — Se till exempel omständigheterna i målet Poulson och Diva Navigation (dom av den 24 november 1992, C-286/90, Rec. s. I-6019).

expert från kommissionen deltog i arbetet i denna grupp. Förslaget granskades sedan vid ett antal formella möten på olika nivåer inom FAO.⁵

17. Först diskuterades detta förslag vid FAO: s fiskerikommittés möte den 15—19 mars 1993. Kommissionen har i sin ansökan gjort gällande att den redan vid denna tidpunkt ansåg att avtalet omfattades av gemenskapens exklusiva behörighet. Trots detta föreslog kommissionen att FAO inför mötet skulle informeras om att avtalet omfattades av delad behörighet men att gemenskapen skulle rösta. Tanken med en delad behörighet grundades på kommissionens medvetenhet om att behörighetsfrågan var känslig, särskilt som förslaget till avtal innehöll bestämmelser om registrering av fiskefartyg samt om beviljande av förandet av viss flagg, vilka normalt sett omfattas av medlemsstaternas behörighet. Coreper behöll hänvisningen till en delad behörighet men beslutade att tillerkänna medlemsstaterna rätten att rösta. Kommissionen såg detta beslut som en allvarig överträdelse av fördraget och av överenskommelsen och vägrade att sända förklaringen om behörighet till FAO. Denna sändes genom förmedling av rådets generalsekretariat och det danska ordförandeskapet.

18. Förslaget till avtal diskuterades igen vid FAO: s 103: e rådssession, som hölls den 15—25 juni 1993. Kommissionen föreslog ånyo att en förklaring skulle sändas till FAO om ”delad behörighet — gemenskapen röstar”, men Coreper beslutade ännu en gång att tillerkänna medlemsstaterna rösträtten. Rådets generalsekretariat sände denna förklaring till FAO. Kommissionen har i sin ansökan hävdats att det redan i detta läge i förhandlingen förekom tecken på att bestämmelserna om flaggning inte skulle komma att tas med i avtalet. Kommissionen har även nämnt att den avsåg att hänskjuta frågan om behörighet till rådet, men inskränkte sig till att göra ett uttalande om räckvidden av gemenskapens behörighet på fiskeriområdet vid rådsmötet (för fiske) den 24 juni 1993.

19. Förhandlingarna fortsatte informellt i samband med FN: s konferens om bestånd av vandrande och gränsöverskridande fiskar i New York i juli 1993. Allmän enighet om avtalets lydelse uppnåddes. Texten granskades sedan av FAO: s kommitté för författnings- och rättsfrågor (oktober 1993) samt av FAO: s råd (104: e sessionen, 2—5 november 1993), för att den formellt skulle kunna godkännas vid FAO: s konferens 27: e session (6—25 november 1993). I artikel XIV i FAO: s stadga föreskrivs att FAO: s konferens kan anta konventioner och avtal med två tredjedels majoritet.

5 — Om bakgrunden till avtalet, förhandling samt avtalets innehåll se Gerald Moore: "Un nouvel accord de la FAO pour contrôler la pêche en haute mer", *Espaces et ressources maritimes* (1993), nr 7, s. 62—68.

20. I de versioner av förslaget till avtal som lades fram inför FAO: s råd och vid FAO: s konferens fanns inga bestämmelser om flaggning. Trots att kommissionen har sagt att den därför ansåg att förslaget till avtal omfattades av gemenskapens exklusiva behörighet, föreslog den ännu en gång att en förklaring om "delad behörighet — gemenskapen röstar" skulle sändas till FAO: s råd och konferens, med hänsyn till att frågan om flaggning skulle kunna komma upp igen under det slutliga skedet av förhandlingen. Den 21 oktober 1993 ändrade Coreper emellertid kommissionens förslag igen och tillerkände medlemsstaterna rätten att rösta. Kommissionen gjorde då klart att den skulle ta upp ärendet vid rådets möte den 22 november 1993 men sände den förklaring om behörighet som Coreper beslutat till FAO före FAO: s rådsmöte (som inleddes den 2 november) och före FAO: s konferens (som inleddes den 6 november). Coreper prövade ärendet igen den 12 november utan att ändra sitt beslut.

21. Vid rådets möte den 22 november begärde kommissionen att rådet skulle godkänna ett uttalande enligt vilket förslaget till avtal — om inte i sin helhet så huvudsakligen — omfattades av gemenskapens exklusiva behörighet och att det borde ha godkänts genom gemenskapens röstning. I uttalandet framhölls även att liknande fall i framtiden skulle behandlas i enlighet med avsnitt 2.1

eller om så var lämpligt avsnitt 2.3 i överenskommelsen.⁶ Rådet vägrade att godta uttalandet och bekräftade Corepers beslut av den 21 oktober. Kommissionen förklarade att övriga medlemmar i FAO kunde vilseledas avseende kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna genom att medlemsstaterna tillerkändes rätten att rösta samt att detta stred mot överenskommelsen. Kommissionen uppgav även att den kunde komma att dra tvisten inför domstolen. Rådet beaktade dessa uttalanden och ansåg att frågorna om kompetensfördelningen samt rösträtten avseende förslaget till avtal inte var avgjorda i sak och bad Coreper att ompröva dessa frågor.

22. Den 24 november 1993 godkändes förslaget till avtal enhälligt av FAO: s konferens, vilket innefattade de tolv röster som avgavs av medlemsstaterna. Genom ansökan av den 20 januari 1994 har kommissionen yrkat att domstolen skall ogiltigförklara rådets beslut av den 22 november 1993.

Avtalet

23. Kommissionen har under mellantiden föreslagit att gemenskapen skall ansluta sig till "avtal om att främja av att fiskefartyg på öppet hav iakttar internationella bestämmel-

⁶ — Punkt 13 ovan.

ser om bevarande och förvaltning”.⁷ Enligt ingressen grundas avtalet på erkännandet av rätten att fiska på öppet hav samt på den skyldighet som alla stater har när det gäller att vidta åtgärder för bevarande av levande resurser på öppet hav. I ingressen erinras dessutom om flera internationella åtaganden och deklarationer, och stater som inte medverkar i fiskerierorganisationer eller överenskommelser uppmanas att gå med i eller sluta avtal med sådana organisationer eller med medlemmar i sådana organisationer eller parter i sådana avtal i syfte att åstadkomma att internationella bestämmelser om bevarande och förvaltning iakttas. I ingressen uttrycker parterna även att de är medvetna om varje stats skyldighet att effektivt utöva sin jurisdiktion över och kontroll av fartyg som för deras flagg. De har uttalat följande:

”[B]ruket att flagga och omflagga fiskefartyg som ett medel för att undgå att iakttas internationella bestämmelser om bevarande och förvaltning av levande marina resurser samt flaggstaternas underlåtenhet att uppfylla sin skyldigheter vad gäller fiskefartyg som har rätt att föra deras flagg ingår bland de faktorer som allvarligt försämrar sådana bestämmelsers effektivitet”.

De har även uttalat att

”målet med detta avtal kan uppnås genom att fastställa flaggstaternas ansvar vad gäller fiskefartyg som har rätt att föra deras flagg samt fiska på öppet hav, inklusive flaggstatens godkännande av sådan verksamhet, samt genom förbättrat internationellt samarbete och ökad insyn genom informationsutbyte avseende fiske på öppet hav”.

24. I artikel I i avtalet fastställs ett antal definitioner. I artikel II föreskrivs i huvudsak att avtalet är tillämpligt på alla typer av fiskefartyg som används eller är avsedda för fiske på öppet hav, och vidare anges de undantag som är möjliga att göra från denna bestämmelse.

25. Artikel III behandlar flaggstatens ansvar vilket är en av de grundläggande delarna i avtalet.⁸ Varje part skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att fiskefartyg som har rätt att föra deras flagg inte bedriver verksamhet som försämrar effektiviteten av internationella bestämmelser om bevarande och förvaltning (artikel III.1 a). Ingen part skall tillåta att ett sådant fiskefartyg används för fiske på öppet hav, såvida det inte har godkänts för detta ändamål av den eller de behöriga myndigheterna, och ett sådant fiskefartyg skall bedriva fiske i enlighet med

7 — Förslag till rådets beslut om gemenskapens anslutning till avtalet om att främja att fiskefartyg på öppet hav iakttar internationella bestämmelser om bevarande och förvaltning, (KOM(94) 331 slutlig, EGT nr C 229, 1994, s. 10).

8 — Se Moore, nämnd i fotnot 5, s. 65.

villkoren för godkännandet (artikel III.2). Parterna skall försäkra sig om att de, med hänsyn till den koppling som finns mellan dem och det berörda fiskefartyget, på ett effektivt sätt kan genomföra sina åtaganden (artikel III.3). När ett fiskefartyg inte längre har rätt att föra en parts flagg, skall godkännandet för fiske på öppet hav anses vara upphävt (artikel III.4). I artikel III.5 föreskrivs i huvudsak att såvida inte vissa villkor är uppfyllda får en part inte godkänna ett fiskefartyg för fiske på öppet hav som tidigare varit registrerade inom en annan parts territorium och som orsakat en försämring av effektiviteten av internationella bestämmelser om bevarande och förvaltning. I artikel III.6 behandlas märkning av fiskefartyg. Enligt artikel III.7 krävs att varje part skall säkerställa att varje fiskefartyg som har rätt att föra dess flagg ger parten sådan information om fartygets verksamhet som är nödvändig för att parten skall kunna uppfylla sina skyldigheter enligt avtalet. Slutligen lyder artikel III.8, som rådet särskilt har framhållit i sitt svaromål, enligt följande:

”Varje part skall vidtaga åtgärder mot fiskefartyg som för dess flagg och som handlar i strid med bestämmelserna i detta avtal vilket, när det är lämpligt, innefattar införande av straffbestämmelser härom i nationell lagstiftning. Påföljderna för sådana överträdelser skall vara så stränga att de utgör ett effektivt medel för att säkerställa att bestämmelserna i avtalet iakttas samt att de som har överträtt bestämmelserna inte fråntas de vinster som

uppkommit genom den olagliga verksamheten. Sådana påföljder skall, när det gäller allvarliga överträdelser, även inbegripa att ett godkännande för fiske på öppet hav vägras, upphävs eller dras tillbaka.”

26. Det andra huvudsakliga målet med avtalet är att säkerställa internationellt samarbete och informationsutbyte om fiskeverksamhet på öppet hav.⁹ Varje part skall föra register över de fiskefartyg som för deras flagg och som godkänts för fiske på öppet hav (artikel IV). Parterna skall samarbeta och i synnerhet utbyta information om verksamhet som bedrivs av fiskefartyg i syfte att hjälpa flaggstaten att identifiera sådana fiskefartyg som för dess flagg och som har bedrivit verksamhet som försämrar effektiviteten av internationella bestämmelser om bevarande och förvaltning (artikel V.1). Parterna skall även samarbeta genom att genomföra kontroller när fiskefartyg frivilligt har anlöpt en annan parts hamn än flaggstatens (artikel V.2). De skall sluta samarbetsavtal eller överenskomelser om ömsesidigt stöd på global, regional, subregional eller bilateral basis för att främja förverkligandet av målen med avtalet (artikel V.3). Vidare fastställs i artikel VI detaljerade krav om vilken information som FAO skall få del av.

⁹ — Ibidem, fotnot 8.

27. I artikel VII behandlas samarbete med utvecklingsländer. Parterna skall ge stöd till parter som är utvecklingsländer för att hjälpa dem att uppfylla sina skyldigheter enligt avtalet. I artikel VIII behandlas förhållanden till icke parter. Artikel IX gäller lösning av tvister.
28. Bland de sista bestämmelserna är artikel X om anslutning den mest betydelsefulla för det föreliggande fallet. Varje medlem eller associerad medlem i FAO samt varje stat som inte är medlem av FAO men medlem av Förenta nationerna har rätt att ansluta sig till avtalet (artikel X.1). I artikeln föreskrivs följande när det gäller anslutning av organisationer för regional ekonomisk integration:
- ”4. När en sammanslutning för regional ekonomisk integration blir part i detta avtal, skall en sådan sammanslutning för regional ekonomisk integration i enlighet med artikel II.7 i FAO: s stadga, i förekommande fall, meddela sådana ändringar eller klagoranden som gjorts avseende den förklaring om behörighet som överlämnats i enlighet med artikel II.5 i FAO: s stadga och som kan vara nödvändiga med hänsyn till organisationens anslutning till avtalet. Varje part i detta avtal kan när som helst begära att en sammanslutning för regional ekonomisk integration, som är part i detta avtal, skall upplysa om det är sammanslutningen för regional ekonomisk integration eller dess medlemsstater som ansvarar för verkställigheten av olika bestämmelser som omfattas av detta avtal. Organisationen för regional ekonomisk integration skall tillhandahålla denna upplysning inom skälig tid.”
29. Avtalet träder i kraft från den dag det 25:e anslutningsinstrumentet har mottagits av generaldirektören för FAO (artikel XI.1).
30. Det finns anledning att i detta läge belysa några av skillnaderna mellan det slutliga avtalet och tidigare förslag.
31. Det första förslaget som utarbetades av en expertgrupp och diskuterades av FAO: s fiskerikommitté i mars 1993 kallades ”Avtal om flaggning av fiskefartyg på öppet hav för att främja iakttagandet av internationella bestämmelser om bevarande och förvaltning”. I artikel III i förslaget behandlades registrering av fiskefartyg, och det krävdes av varje part att de skulle föra ett register över fiskefartyg och att de inte fick stryka fartyg ur registret eller registrera fartyg om det fanns anledning att tro att dessa fartyg användes eller skulle komma att användas för att försämra effektiviteten av internationella bestämmelser om bevarande och förvaltning. I artikel IV behandlades beviljande av rätten att föra viss flagg. I huvudsak föreskrevs att ingen part skulle bevilja något fiskefartyg rätten att föra dess flagg om det inte var klarlagt a) att det fanns en verklig koppling mellan fartyget och den berörda parten samt b) att fartyget inte hade rätt att föra en annan stats flagg.
32. I det förslag som tillställdes FAO: s råd och konferens i november 1993 ingick inte dessa bestämmelser om registrering och

flaggning. Redan i början av förhandlingen stod det klart att det skulle vara omöjligt att uppnå enighet om ett avtal med sådana bestämmelser.¹⁰ Det var även gemenskapens och dess medlemsstaters utgångspunkt i förhandlingen. Parterna i denna tvist är emellertid ense om att frågan om flaggning kunde ha kommit upp igen under den slutliga förhandlingen i november 1993, och det förefaller som om den peruanska delegationen, utan att lyckas, försökte att återinföra en bestämmelse om flaggning. Det är värt att lägga märke till att i den officiella dagordningen vid FAO:s rådsmöte och konferens i november 1993 omnämndes förslaget fortfarande som ett avtal om flaggning av fiskefartyg på öppet hav, trots att rubriken på det förslag som faktiskt överlämnades redan hade ersatts med avtalets slutgiltiga rubrik. Det är också värt att lägga märke till att det förslag som lades fram vid dessa möten, vilket slutgiltigt granskades av FAO:s kommitté för författnings- och rättsfrågor i oktober 1993, nästan ord för ord är identiskt med avtalets slutgiltiga lydelse, vilket visar att det inte gjordes några nämnvärda ändringar i sista minuten vid FAO:s rådsmöte och konferens i november 1993.

Parternas argument i fråga om talans upptagande till sakprövning

33. Rådet är av den uppfattningen att kommissionens ansökan skall avvisas. Det menar

att beslutet i fråga inte har någon rättsverkan och att det därför inte kan ogiltigförklaras med stöd av artikel 173 i fördraget.

34. Rådet anser att den rättsliga beskaffenheten av Corepers och rådets beslut måste bedömas på grundval av överenskommelsen. Denna överenskommelse är rent intern. Den har inte (och skulle inte heller kunna ha) till mål att ändra maktfördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater. En sådan i huvudsak pragmatisk överenskommelse är nödvändig, eftersom bestämmelserna i fördraget om förhandlingar av internationella avtal inte är tillämpliga som sådana när det gäller verksamheten inom FAO. Rådet har hänvisat till yttrande 2/91, i vilket domstolen framhöll att när ett avtal omfattas av gemenskapens och medlemsstaternas delade behörighet fordras gemensam handling.¹¹ Överenskommelsen motsvarar detta krav.

35. Mot denna bakgrund har rådet gjort tre invändningar mot att den föreliggande talan tas upp till prövning.

10 — Se Moore, nämnd i fotnot 5, s. 64.

11 — Yttrande av den 19 mars 1993 om ILO:s konvention nr 170 (Rec. s. I-1061, punkt 12).

36. För det första har rådet, kommissionen och medlemsstaterna handlat i enlighet med överenskommelsen. De förde förhandlingen om avtalet utifrån en gemensam ståndpunkt, och det var endast frågan om rösträtten som i brist på enighet var tvungen att avgöras av Coreper i enlighet med bestämmelserna i överenskommelsen. Corepers beslut den 21 oktober 1993 var slutgiltigt, och bekräftelse av rådet av detta beslut var både onödigt och omöjlig. I överenskommelsen finns inga bestämmelser om överklagande till rådet, eftersom det är en pragmatisk överenskommelse och besluten är av processuell eller till och med ceremoniell karaktär, samt med hänsyn till den begränsade tiden.

37. För det andra har Corepers beslut inte inverkat på några av kommissionens påstådda rättigheter och det medförde inte heller någon ändring av kompetensfördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater. I överenskommelsen placeras alla frågor om deltagande i FAO: s verksamhet inom en pragmatisk ram. Kommissionen har godtagit denna ram. Corepers beslut är inte ett beslut fattat i stället för ett beslut av rådet eller i rådets namn och får ingen verkan i fråga om kommissionens ställning för den institutionella jämvikten, såsom denna har fastställts i fördraget. Om kommissionen var av den uppfattningen att avtalet omfattades av gemenskapens exklusiva behörighet kunde den ha begärt rådets godkännande att föra förhandlingar i enlighet med artikel 228 i fördraget. Samtliga parter erkände emellertid att avtalet omfattades av delad behörighet. Förhandlingen fördes utifrån en gemensam ståndpunkt, vilken i det slutliga skedet även

innefattade en jakande röst från gemenskapens och medlemsstaternas sida. Om denna röst skulle avges av kommissionen eller av företrädare för medlemsstaterna var endast en formfråga eller protokollär fråga som inte hade någon rättslig inverkan på gemenskapens eller kommissionens ställning inom FAO. Frågan om behörighet uppkommer inte förrän det skall beslutas om gemenskapen skall ansluta sig till avtalet.

38. För det tredje var rådets debatt den 22 november 1993 av rent politisk karaktär. Det uttalande som kommissionen föreslog att rådet skulle göra hade inget stöd i en rättsakt och kunde därför inte heller ha någon rättslig betydelse.¹² Om domstolen emellertid skulle anse att den omröstning som ägde rum i rådet utgjorde ett "beslut", har rådet hävdad att detta endast bekräftade Corepers beslut. Fast rättspraxis innebär att en rättsakt som endast bekräftar en tidigare rättsakt inte ändrar beskaffenheten av den sistnämnda. Kommissionen skulle därför ha väckt talan om ogiltigförklaring av Corepers beslut av den 21 oktober 1993 inom de två månader som föreskrivs i artikel 173 i fördraget.¹³ Dessutom var röstningen i rådet delvis en omröstning av medlemsstaternas företrädare, eftersom den gällde en fråga som inte omfattades av gemenskapens exklusiva behörighet. Slutligen ansåg rådet den 22 november 1993 att behörighetsfrågan skulle prövas vidare av Coreper.

12 — Dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. s. I-745, punkterna 17 och 18).

13 — Hänvisning har gjorts till dom av den 15 december 1988, Irish Cement mot kommissionen (166/86 och 220/86, Rec. s. 6473).

39. Den brittiska regeringen stödjer rådets argument avseende upptagandet till sakprövning. Den har hävdats att rådets beslut inte hade någon rättslig inverkan på förhållandet mellan gemenskapen och FAO och att det inte hade någon rättslig inverkan på förhållandet mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna.

40. Vad i synnerhet gäller avsaknaden av rättslig inverkan på förhållandet mellan gemenskapen och FAO har den brittiska regeringen i huvudsak gjort gällande att rådets beslut av den 22 november 1993 varken ändrade eller kunde ändra det röstningsförfarande som tillämpades inom FAO: s råd eller FAO: s konferens vid mötena i november 1993. Enligt FAO: s allmänna bestämmelser krävs att gemenskapen skall avge den föreskrivna förklaringen om behörighet i förväg inför varje möte. Dessa bestämmelser innebär inte att en sådan förklaring kan ändras efter det att mötet har inletts. För FAO: s del fastställdes det röstningsförfarande som gemenskapen och dess medlemsstater skulle följa vid FAO: s rådsmöten och konferensen i november 1993 genom den förklaring om behörighet som kommissionen meddelade innan dessa möten inleddes. Rådets omröstning av den 22 november 1993 kunde inte ändra den rättsverkan som kommissionens meddelande redan hade fått.

41. Kommissionen har svarat att det omtvistade beslutets rättsverkan inte kan förnekas. Avtalet antogs av FAO: s konferens den 24 november 1993, medan rådet den 22 november beslutade att gemenskapen inte skulle rösta vid detta tillfälle. Gemenskapen hade

således slutgiltigt frångått sin rätt att rösta om antagandet av ett avtal som omfattades av dess behörighet. Det är riktigt att Coreper redan den 21 oktober hade beslutat att medlemsstaterna skulle rösta och att detta beslut sändes till FAO innan novembermötena inleddes. Coreper är emellertid ett av rådets arbetsorgan och dess beslut bekräftades av rådet den 22 november. Det fanns fortfarande en möjlighet att genom det sistnämnda beslutet bestämma röstningsförfarandet för den 24 november. Den röst som avgavs av de tolv medlemsstaterna efter ett beslut av rådet, som innebar att den förklaring om behörighet som tillställts FAO åsidosattes, har vilselett tredje länder om räckvidden av gemenskapens behörighet.

42. Kommissionen har även hävdats att den inte hade något annat val än att ta upp frågan om behörighet inför rådet. Den har förnekat att sådana åtgärder är uteslutna enligt överenskommelsen. Rådet har heller inte bestridit kommissionens behörighet att fatta beslut. Enligt artikel 151.1 i fördraget skall Coreper "ha till uppgift att förbereda rådets arbete ...", vilket visar på att ett beslut fattat av Coreper blir slutgiltigt först när det har godkänts av rådet. För att kunna väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 173 i fördraget var det nödvändigt att först erhålla rådets slutgiltiga beslut. Tidsfristen på två månader för att väcka talan började således löpa först när rådet fattade detta beslut.

Frågan om talan kan tas upp till sakprövning

43. Det är klart fastställt att alla beslut som har rättsverkan kan prövas med stöd av artikel 173 i fördraget. I domen i målet kommissionen mot rådet (nedan kallad dom i målet AETR) uttalade domstolen:¹⁴

”Genom att i artikeln endast undantas ’rekommendationer och yttranden’ — som i enlighet med artikel 189 sista stycket helt saknar bindande verkan — från medlemsstaternas och institutionernas möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring får avsikten i artikel 173 anses vara att varje åtgärd vidtagen av institutionerna som är avsedd att ha rättsverkan skall kunna bli föremål för talan.”

44. Målet AETR är i viss mån jämförbart med det föreliggande fallet. Det gällde ett beslut av rådet som syftade dels till att fastställa målet för förhandlingarna om AETR (accord européen sur les transports routiers [den europeiska överenskommelsen den 1 juli 1970 om arbetsförhållanden för fordonbesättningar vid internationella vägtransporter]), dels till att fastställa förhandlingsförfarandet.¹⁵ Rådet slog fast en förhandlingsposition och beslutade att förhandlingarna skulle bedrivas och slutföras av medlemsstaterna och inte av gemenskapen.

Domstolen fastställde till att börja med gemenskapens behörighet att ingå internationella avtal och konstaterade vidare att gemenskapen hade exklusiv behörighet att förhandla fram och ingå AETR-överenskommelsen. Domstolen prövade beskaffenheten av rådets beslut och fastställde a) att såvitt beslutet gällde målet för förhandlingarna hade det till syfte att fastställa ett förhållningssätt som var bindande för såväl institutionerna som medlemsstaterna och b) i det avsnitt av beslutet som avsåg förhandlingsförfarandet hade rådet antagit bestämmelser som eventuellt kunde få till följd att fördragets föreskrifter om förfaranden vid förhandlingar med tredje land vid ingående av avtal frångicks.¹⁶ Domstolen drog slutsatsen att ”beslutet ... har således medfört bestämda rättsverkningar såvitt avser såväl förhållandena mellan gemenskapen och medlemsstaterna som förhållandena mellan institutionerna”.¹⁷

45. Domen i målet AETR visar att det är nödvändigt att se frågan om talans upptagande till prövning ur ett brett perspektiv. Begreppet beslut med rättsverkan skall tolkas så att det även innefattar varje definition av rådets ställning som kan inverka på gemenskapens yttre behörighet.¹⁸ En sådan tolkning är nödvändig för att säkerställa att rättsregler iakttas, vilket är ett grundläggande krav som ofta har understrukits i domstolens rättspraxis.

14 — Ibidem, punkt 53—54.

17 — Ibidem, punkt 55.

18 — Se dom av den 9 augusti 1994, Frankrike mot kommissionen (C-327/91, Rec. s. I-3641, punkt 16).

14 — Dom av den 31 mars 1971 (22/70, Rec. s. 263, punkt 39).

15 — Ibidem, punkt 45—48.

46. Jag har därför svårt att godta rådets uppfattning att det slutgiltiga beslutet i detta fall fattades av Coreper, eftersom artikel 173, i vilken föreskrivs en legalitetsprövning av rådets och inte Corepers rättsakter, i så fall förefaller innebära att en domstolsprövning förhindras. Det kan i vart fall ifrågasättas om Coreper skall anses ha behörighet att fatta beslut med rättsverkan, då Corepers arbetsuppgifter enligt artikel 151 i fördraget är begränsade till att "förbereda rådets arbete och att utföra de uppdrag som rådet ger den".

48. Om emellertid Coreper avsåg att fatta beslut med rättsverkan, skulle ett sådant beslut enligt min mening kunna ifrågasättas med stöd av artikel 173 i fördraget. Detta är den tydliga följden av behovet att säkerställa att rättsregler iakttas.²¹ Jag kan tillägga att ett sådant ifrågasättande skulle bifallas i sak, just på grund av att Coreper inte skulle anses ha haft behörighet att fatta beslutet i fråga. Även om talan skulle kunna föras mot Corepers beslut i sig, förefaller det mig som om ett beslut av rådet, genom vilket Corepers beslut bekräftas, inte skulle vara skyddat från ifrågasättande. Enligt fördraget är det rådets och inte Corepers beslut som har rättsverkan. Följaktligen skulle en talan väckt mot rådets beslut inte kunna avvisas på den grunden att det endast utgör en bekräftelse på ett tidigare beslut som fattats av Coreper eller att talan har väckts för sent därför att tidsfristen för att väcka talan om det tidigare beslutet har löpt ut.

47. Coreper intar utan tvekan en central ställning i gemenskapens beslutsprocess.¹⁹ Eftersom Corepers uppgifter, såsom angivits ovan, emellertid är begränsade enligt fördraget förefaller det stå klart att Coreper inte har någon formell behörighet att själv fatta beslut, även om det i praktiken är Coreper som antar texten till ett beslut, vilken därefter utan vidare godkänns av rådet. Rådet har inte heller behörighet enligt fördraget att delegera sina egna befogenheter till Coreper. Coreper skiljer sig i detta avseende från de kommittéer med företrädare för ministrar som finns inom vissa organisationer som exempelvis Europarådet — kommittéer som har behörighet på samma områden som ministrarna och vars beslut har samma värde som de beslut som ministrarna själva fattar.²⁰

49. Jag kan inte heller godta argumentet att det nu skulle vara för sent att åtgärda situationen, på den grunden att omröstningen redan har ägt rum och avtalet har ingåtts. En domstolsprövning kan inte uteslutas bara därför att den angripna rättsakten inte kan göras ogjord — i detta fall "för att mötet är avslutat", som Förenade kungarikets ombud uttryckte det hela vid sammanträdet. Om rättsakten i fråga var rättsstridig måste den kunna prövas av domstolen. Prövning kan

19 — Se Anne Rigaux: "Comité des Représentants Permanents", i *Répertoire de Droit Communautaire*, Dalloz, 1992, samt den där angivna bibliografin.

20 — Se Emmanuel Dcaux: *Juriclassieur Europe*, häfte 6100, punkt 55 (1989).

21 — Se dom av den 30 juni 1993, Parlamentet mot rådet och kommissionen (C-181/91 och C-248/91, Rec. s. I-3685, punkt 11—14).

inte uteslutas endast på den grunden att man står inför fullbordat faktum.

50. Jag kan därför inte finna att talan skall avisas på någon av de hittills åberopade grunderna och skulle vara mycket ovillig att avvisa talan alls om det förelåg en verklig tvist i sak mellan parterna. Om det förelåg en sådan tvist skulle domstolen avgöra den, och den skulle inte kunna hindras från att göra detta genom invändningar av överdrivet teknisk och formalistisk art. Det verkliga problemet i detta fall är enligt min mening den omständigheten att det inte föreligger någon verklig tvist i sak mellan parterna och att meningsskiljaktigheterna mellan dem endast är av formellt slag.

51. Det är enligt min mening onödigt att pröva frågan om det omtvistade beslutet skulle kunna få rättsverkningar. Domen i målet AETR skulle möjligen kunna tyda på att det skulle kunna ha sådan verkan, men i det föreliggande fallet är en sådan verkan rent hypotetisk. Det kan påpekas i förbigående att huvudfrågan i domen i målet AETR gällde behörigheten att ingå ett avtal. (Vid den här tiden kan kommissionens talan mot rådets beslut med stöd av artikel 173 i fördraget ha setts som den enda möjligheten att få frågan prövad, eftersom det då ännu inte hade fastslagits att frågor om behörighet kunde tas upp av domstolen med stöd av

artikel 228 i fördraget.²²) I detta fall har emellertid rådets beslut ingen inverkan på frågan om behörighet att ingå (det vill säga bli part i) ett avtal, vilket har understrukits såväl i beslutet²³ som i överenskommelsen²⁴. Denna fråga kommer att avgöras först när ett beslut har fattats om huruvida avtalet skall ingås av gemenskapen eller av medlemsstaterna eller av båda.

52. Det är också talande att det i målet AETR kunde ha blivit ett annat resultat av förhandlingarna om rådet hade bett kommissionen att förhandla. I det föreliggande fallet är det ostridigt att det inte skulle ha blivit något annat resultat om Coreper eller rådet hade fattat ett annat beslut angående röstningen. Vid FAO:s konferens röstade medlemsstaterna i enlighet med en gemensam ståndpunkt, vilket även gemenskapen skulle ha gjort. Det har heller inte påståtts att någon av medlemsstaterna agerade till nackdel för gemenskapens intressen. Om rådet den 22 november 1993 hade gått med på att anta det uttalande som kommissionen föreslog, skulle det inte ha inneburit någon ändring av röstningen om avtalet. På samma sätt skulle avtalets text ha varit exakt densamma som den nuvarande texten. Även om

22 — Detta fastslogs först i yttrande 1/75 av den 11 november 1975 om normer för lokala omkostnader (Rec. s. 1355, särskilt s. 1360).

23 — Se sista meningen i punkt 21 ovan.

24 — Se avsnitt 1.13 i överenskommelsen, nämnd i punkt 12 ovan.

rådet hade beslutat (vilket kommissionen inte föreslog) att kommissionen skulle rösta för gemenskapen, och även om FÄO hade godtagit en ändring av förklaringen om behörighet, verkar det som om utgången av omröstningen inte skulle ha blivit en annan och att avtalets text skulle ha blivit exakt densamma. Om domstolen skulle ogiltigförklara rådets beslut får detta inte några praktiska följder. Det är sant att avgörandet skulle kunna bli relevant för andra framtida fall. Även detta är dock osäkert, eftersom lösningen i varje enskilt fall beror på särskilda omständigheter. Även om beslutet skulle vara relevant för framtida fall är detta i vart fall enligt min åsikt inte tillräckligt för att talan skall tas upp till prövning.

föreligger. Även i ett förfarande enligt artikel 177 i fördraget, då det i princip är den hänskjutande nationella domstolen som skall avgöra om ett förhandsavgörande från domstolen är nödvändigt, har domstolen fastställt att den inte har till uppgift att lämna förhandsavgöranden om rent hypotetiska frågor, och den har ibland vägrat att ta upp en talan till prövning.²⁶ Vid direkt talan, vilket innebär ett tvisteförfarande mellan parterna, uppkommer frågan om sökanden, även om det är en gemenskapsinstitution, verkligen har ett berättigat intresse av att få saken prövad. Detta gäller även vid talan om fördragsbrott som väcks av kommissionen med stöd av artikel 169 i fördraget mot en medlemsstat. Även om domstolen i domen i målet kommissionen mot Frankrike²⁷ fastställde att kommissionen "inte behöver visa att det föreligger ett berättigat intresse", innebär detta endast att kommissionen inte behöver visa något särskilt eget intresse av ett avgörande avseende ett visst fördragsbrott.²⁸ Frågan om det föreligger ett intresse är emellertid ofta ifrågasatt i sådana förfaranden. Om till exempel en medlemsstat innan förfarandet inleds vid domstolen har rättat sig efter kommissionens motiverade yttrande, kan kommissionen trots detta ändå föra talan vidare, men den kan göra detta just därför att den har intresse av att göra det,²⁹ nämligen för att säkerställa att gemenskräkten tillämpas på rätt sätt³⁰ eller för att fastställa medlemsstatens ansvar gentemot andra

53. Det framstår som klart att en förutsättning för att talan skall kunna tas upp till prövning är att kommissionen har något verkligt, direkt intresse av utgången i det föreliggande målet och inte endast önskar få ett beslut av domstolen som kanske kan vara relevant för framtida fall. Det är sant att det ofta sägs att gemenskapsinstitutionerna (och medlemsstaterna) när de väcker talan vid domstolen inte behöver visa att de har ett "intresse", ibland kallat "berättigat" intresse, av utgången i målet för att talan skall kunna tas upp till prövning. Detta kan emellertid inte innebära att talan kan väckas när en verklig tvist inte föreligger.²⁵ Domstolar dömer i allmänhet inte när en tvist inte

26 — Se till exempel dom av den 16 juli 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. s. I-4871).

27 — Dom av den 4 april 1974 (167/73, Rec. s. 359, punkt 15).

28 — Se Lasok nämnd ovan, s. 201.

29 — Dom av den 11 april 1978, kommissionen mot Nederländerna (95/77, Rec. s. 863, i synnerhet generaladvokat Reischls förslag till avgörande, s. 874).

30 — Dom av den 9 juli 1970, kommissionen mot Frankrike (26/69, Rec. s. 565).

25 — Se Lasok: *The European Court of Justice: Practice and Procedure* (andra upplagan 1994), s. 196 f och särskilt s. 200—201.

medlemsstater, gemenskapen eller privatpersoner.³¹

54. Liknande överväganden gäller enligt min mening för talan som väckts av kommissionen med stöd av artikel 173 i fördraget. Om rådet har handlat rättsstridigt kan kommissionen väcka talan utan att visa att den har ett eget särskilt intresse av utgången i målet. Det är i den meningen som kommissionen inte behöver visa ett intresse.³² Kommissionen måste emellertid kunna påvisa något slag av verklig rättsstridig handling med några faktiska följder. Talan skall inte väckas enligt artikel 173 bara för domstolen skall ge råd för att lösa problem som kan uppkomma i andra framtida fall.³³ ”Sökanden måste ... bevisa att han har intresse av att väcka talan, vilket är en väsentlig och grundläggande förutsättning för varje rättsligt förfarande”.³⁴

55. Kommissionens eget uppträdande visar att det inte finns någon verklig tvist i det föreliggande fallet. Kommissionen föreslog inte att rådet skulle ändra förklaringen om behörighet vid mötet den 22 november 1993.

31 — Dom av den 7 februari 1973, kommissionen mot Italien (39/72, Rec. s. 101), och dom av den 24 mars 1988, kommissionen mot Grekland (240/86, Rec. s. 1835, punkt 14).

32 — Se dom av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet (45/86, Rec. s. 1493, punkt 3).

33 — Se generaladvokat Lenz förslag till avgörande i målet kommissionen mot rådet, 45/86, nämnt i fotnot 32, punkt 24—42.

34 — Beslut av den 31 juli 1989, S mot kommissionen (206/89 R, Rec. s. 2841, punkt 8).

Detta framgår av kommissionens förslag till uttalande som lyder enligt följande:

”Rådet konstaterar att förslaget till avtal som har underställts konferensen för antagande gäller bevarande och förvaltning av fiskeressurserna på öppet hav genom införandet av ett licenssystem och inte längre genom införandet av bestämmelser om flaggning eller omflaggning, såsom föreslogs inledningsvis.

Under dessa förhållanden omfattas detta avtalsförslag — vilket även innehåller vissa bestämmelser om stöd till utvecklingsländer — väsentligen, om inte i sin helhet, av gemenskapens exklusiva behörighet och skulle normalt sett ha godkänts i gemenskapens namn genom kommissionens röst.

I framtiden skall ärenden av detta slag beroende på omständigheterna avgöras i enlighet med punkt 2.1. eller punkt 2.3. i FAO: s överenskommelse.”

Kommissionen föreslog således i huvudsak att rådet skulle uttala att avtalet skulle ha godkänts genom gemenskapens röst, inte att rådet skulle besluta att avtalet skulle godkännas genom gemenskapens röst, och att liknande fall i framtiden skulle avgöras enligt

bestämmelserna i överenskommelsen om gemenskapens intervention och röstning. Att kommissionens förslag syftade på framtiden snarare än på en ändring av beslutet i fråga framgår särskilt tydligt av det tempus som har använts i förslaget till uttalande: "skulle normalt sett ha godkänts".

nu. Även med delad behörighet skulle ett beslut om röstning kunna prövas om det exempelvis gjordes gällande att medlemsstaternas röstning skulle vara till nackdel för gemenskapens intressen i en viktig fråga. Det finns emellertid ingen anledning att besvara denna fråga här, eftersom kommissionen inte har åberopat några följder av den ifrågavarande prövningen.

56. Det kan också crinras om att kommissionen under avtalsförhandlingarna samtyckte till förklaringen om delad behörighet. Kommissionen föreslog aldrig att förhandlingen skulle föras i enlighet med avsnitt 2.1 i överenskommelsen avseenden områden som omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet. Till och med vid rådets möte den 22 november förklarade kommissionen endast att avtalet åtminstone i huvudsak omfattades av gemenskapens exklusiva behörighet. Rådet och den brittiska regeringen har därför med rätta understrukit att det inte förelåg någon oenighet i sak.

57. Detta innebär dock inte att domstolens prövning är utesluten i alla fall som rör gemenskapens medverkan i FAO: s verksamhet eller i andra internationella organisationer i vilka gemenskapen är medlem. Om rådet till exempel skulle besluta att medlemsstaterna skulle rösta i en fråga som omfattades av gemenskapens exklusiva behörighet skulle detta beslut kunna prövas. Kommissionen menade emellertid inte att avtalet uteslutande omfattades av gemenskapens exklusiva behörighet och den kan inte hävda det

58. Kommissionen har i huvudsak åberopat den omständigheten att andra medlemmar i FAO skulle vilseledas. Det kan emellertid antas att varje medlem som är tillräckligt intresserad är medveten om att det är omöjligt (på grund av skäl som jag skall redogöra för nedan) att ändra en förklaring om behörighet under förfarandets gång. De kan även antas vara medvetna om den omständigheten att överenskommelsen och dess tillämpning inte har någon inverkan på frågan om vem som skall bli part i avtalet och således inte heller på frågan om behörighet. De är säkerligen medvetna om att medlemsstaternas röstning inte innebär att gemenskapen kan bli part i avtalet. I detta avtal föreskrivs i själva verket att gemenskapen kan ingå som part i avtalet, även om medlemsstaterna och inte gemenskapen röstar.³⁵

35 — Se artikel X.4 i avtalet, nämnd i punkt 28.

59. Sammanfattningsvis var således utgångspunkten under förhandlingen att alla inblandade var ense om att avsnitt 2.3 i överenskommelsen var tillämplig. Det förelåg inte heller någon tvist om innehållet i förslaget till avtal. Det fanns vidare en gemensam ståndpunkt, och samma gemensamma ståndpunkt skulle ha förordats av gemenskapen eller medlemsstaterna oavsett vem som röstade. Såväl gemenskapen som medlemsstaterna var skyldiga att stödja den gemensamma ståndpunkten. Kommissionen försökte inte vid något tillfälle ändra på förklaringen om behörighet. Den försökte endast erhålla ett principuttalande från rådet, vilket skulle ha kunnat bli relevant för framtida fall. Förslaget till avtal, såsom det antogs, innebar att möjligheten kvarstod för gemenskapen att utöva exklusiv behörighet genom att bli part i avtalet. Av detta följer att det aktuella beslutet i själva verket inte ifrågasattes i sak av gemenskapen vid denna tid och dessutom att beslutet, som endast gällde en viss omröstning under förhandlingarna, inte gällde någon fråga av vikt mellan parterna. Det förefaller därför stå klart att det i det aktuella fallet inte föreligger någon verklig tvist mellan parterna.

60. Oavsett detta kan det vara av intresse att i korthet granska sakfrågorna. Enligt min mening bekräftas dessutom de slutsatser jag har dragit i fråga om talans upptagande till prövning av en granskning av sakfrågorna.

Saken

61. Kommissionen har hävdats att rådet inte kunde tillerkänna medlemsstaterna rätten att rösta om antagandet av avtalet. Detta påstående ger upphov till följande fråga. Skall detta rådsbeslut — vilket utgjorde en bekräftelse på ett tidigare beslut fattat av Coreper — bedömas på grundval av en fullständig prövning av gemenskapens behörighet att ingå avtalet i dess slutgiltiga utformning? Det anser inte jag. Det är uppenbart att det inte är möjligt för gemenskapens institutioner att genomföra en sådan prövning i varje skede av en förhandling som den ifrågavarande. Det står också klart att organisationen av gemenskapens och medlemsstaternas representation inom FAO fodrar att praktiska överenskommelser antas avseende procedurfrågor. De restriktioner som gäller för gemenskapens och dess medlemsstaters medverkan i FAO innebär att överenskommelsen nödvändigtvis måste vara pragmatisk. Mot bakgrund av dessa restriktioner skulle de mål som medlemsstaterna i FAO ville uppnå när de införde bestämmelser för att gemenskapen skulle kunna bli medlemssammanslutning motverkas, om det var möjligt att vid upprepade tillfällen ifrågasätta en viss förklaring om behörighet. Det står klart att om alla förklaringar om behörighet som insändes till FAO kunde prövas finns det en risk för att gemenskapens medverkan i FAO: s verksamhet omöjliggörs. Det måste få förekomma en preliminär kompetensfördelning, som inte inverkar på den slutliga kompetensfördelningen eller på beslutet om vem som skall ingå ett avtal. Denna sista punkt är uttryckligen angiven i överenskommelsen och bekräftades av rådet den 22 november 1993.

62. Sakfrågan i det föreliggande fallet är således följande: Vem skulle vid det tillfälle som det ifrågasatta beslutet fattades ha röstat mot bakgrund av samtliga då rådande omständigheter, med beaktande av bestämmelserna i överenskommelsen, den pågående förhandlingen inom FAO, avtalstexten i den version som förelåg på detta stadium av förhandlingen samt möjligheten av att texten fortfarande skulle kunna ändras.

av havets resurser uteslutande och slutgiltigt gemenskapen.

63. Jag skall först i korthet redogöra för domstolens rättspraxis avseende gemenskapens behörighet i frågor som omfattas av avtalet och av förhandlingarna. Jag skall sedan undersöka om den preliminära kompetensfördelning som beslutades av Coreper och rådet var berättigad.

Medlemsstaterna har således inte längre någon egen behörighet när det gäller bestämmelser om bevarande för vatten som omfattas av deras jurisdiktion. Antagandet av sådana bestämmelser, med de begränsningar som de innebär för fiskeverksamheten, är en fråga som från detta datum omfattas av gemenskapsrätten. Såsom kommissionen rätteligen har påpekat måste de resurser som fiskare från medlemsstaterna har lika rätt att få tillgång till omfattas av bestämmelser i gemenskapsrätten.”

64. Det är fast rättspraxis att gemenskapen har exklusiv behörighet att anta bestämmelser om bevarande av havets resurser. I domen i målet kommissionen mot Förenade kungariket fastställde domstolen att ³⁶

”efter utgången den 1 januari 1979 av den övergångsperiod som föreskrivs i artikel 102 i anslutningsakten tillkommer behörigheten att, som en del av den gemensamma fiskeripolitiken, anta bestämmelser om bevarande

65. Domstolen fastställde redan i domen i målet Kramer m. fl. att gemenskapen har behörighet när det gäller åtgärder för bevarande på öppet hav. Domstolen uttalade att det enda sättet att säkerställa ett effektivt och rättvist bevarande av biologiska resurser i havet var genom ett system med föreskrifter som var bindande för alla berörda stater, inklusive ickemedlemsstater.³⁷ I domen i målet Mondiet erinrade domstolen om att det var fast rättspraxis att gemenskapen, i fråga om fiske på öppet hav, har samma beslutsbefogenheter som flaggstaten eller den stat där fartyget är registrerat har enligt

36 — Dom av den 5 maj 1981 (804/79, Rec. s. 1045, punkterna 17 och 18).

37 — Dom av den 14 juli 1976 (3/76, 4/76, och 6/76, Rec. s. 1279, punkt 30—33).

internationell rätt.³⁸ I domen i målet kommissionen mot Spanien fastställde domstolen följande:³⁹

”[G]emenskapen har rätt att vidta såväl självständiga åtgärder för bevarande som åtgärder i form av avtalade åtaganden med icke-medlemsstater eller inom ramen för internationella organisationer”.

66. Däremot är situationen annorlunda när det gäller registrering och flaggning av fiskefartyg. Målet Pesca Valentia gällde den irländska lagstiftningen om registrering. Domstolen uttalade att:⁴⁰

”nationella bestämmelser enligt vilka föreskrivs att en minsta andel av besättningen på berörda medlemsstaters fiskefartyg skall vara medborgare inom EEG, är inte, vare sig till sitt innehåll eller på grund av sitt syfte, bestämmelser som syftar till bevarande av fiskeresurserna, eftersom tillämpningen av en sådan bestämmelse inte i sig själv kan ha någon inverkan på dessa resurser. Följaktligen kan artikel 102 i anslutningsakten inte

förstås som ett förbud för medlemsstaterna att anta en sådan bestämmelse som den i den irländska lagstiftningen som målet vid den nationella domstolen gäller.”

67. I domen i målet Factortame m. fl. bekräftade domstolen den ovan angivna principen och uttalade:⁴¹

”på gemenskapsrättens nuvarande stadium ankommer det på medlemsstaterna att i enlighet med allmänna bestämmelser i internationell rätt bestämma de villkor som måste vara uppfyllda för att ett fartyg skall kunna föras in i deras register samt beviljas rätten att föra deras flagg, men medlemsstaterna måste, när de utövar denna behörighet, iakttä bestämmelser i gemenskapsrätten”.

68. Det framgår således att förhandlingen om avtalet berörde dels frågor som

omfattades av gemenskapens exklusiva behörighet (bevarande av resurser i havet), dels frågor som omfattades av nationell behörighet (registrering av fartyg och rätten att föra en medlemsstats flagg). Det förefaller därför

38 — Dom av den 24 november 1993 (C-405/92, Rec. s. I-6133, punkt 12).

39 — Dom av den 25 juli 1991 (C-258/89, Rec. s. I-3977, punkt 9).

40 — Dom av den 19 januari 1988 (223/86, Rec. s. 83, punkt 11).

41 — Dom av den 25 juli 1991 (C-221/89, Rec. s. I-3905, punkt 17).

som om den förklaring om delad behörighet som kommissionen också godtog var korrekt.

I yttrande 1/94 om avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen uttalade domstolen:⁴²

69. Det är sant att avtalets slutgiltiga text inte innehåller särskilt mycket om registrering och flaggning. Parterna i denna tvist är dock ense om att det inte var uteslutet, inte ens vid det sista förhandlingstillfället, att frågan om flaggning skulle kunna tas upp igen. Vid tiden för beslutet om förklaringen om behörighet var det därför berättigat att ta hänsyn till att frågan om flaggning kunde uppkomma under förhandlingen.

”när det står klart att innehållet i ett avtal eller en konvention till viss del omfattas av gemenskapens behörighet och till viss del av medlemsstaternas behörighet, är det viktigt att ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och gemenskapens institutioner säkerställs, såväl under förhandlingen och vid antagandet som vid verkställigheten av de åtaganden som har gjorts. Denna samarbetskyldighet följer av kravet på enighet när gemenskapen är företrädd i internationella sammanhang ...”.

70. I överenskommelsen föreskrivs att i frågor där behörigheten är delad skall målet vara att i samförstånd komma fram till en gemensam ståndpunkt. När det gäller detta avtal kom man faktiskt fram till en sådan gemensam ståndpunkt. I överenskommelsen föreskrivs vidare att den gemensamma ståndpunkten kan uttryckas antingen av rådets ordförandeskap eller av kommissionen, beroende på om frågan ”väsentligen” omfattas av nationell behörighet eller av gemenskapens exklusiva behörighet. I det föreliggande fallet valdes det första alternativet och medlemsstaterna röstade om avtalet.

72. I det föreliggande fallet har det emellertid inte påståtts att någon av gemenskapens institutioner eller någon av medlemsstaterna har brutit mot samarbetskyldigheten. Bestämmelserna i överenskommelsen, vilka uppenbart var avsedda att skapa en ram för detta samarbete, iaktogs. Kommissionen godtog förklaringen om delad behörighet och hade bara en avvikande uppfattning när det gällde frågan om röstningen. En gemensam ståndpunkt hade uppnåtts och medlemsstaterna handlade i enlighet med denna.

71. När gemenskapen och medlemsstaterna har delad behörighet är de skyldiga att samarbeta. Denna skyldighet ingår i de skyldigheter som följer av artikel 5 i fördraget.

⁴² — Nämnd i fotnot 1, punkt 108. Se även beslut 1/78 av den 14 november 1978, Rec. s. 2151, punkt 34, 36), samt i fotnot 11 nämnda yttrande 2/91, punkt 36.

73. När det gäller frågan om röstning i frågor som omfattas av delad behörighet föreskrivs ingen bestämd lösning i överenskommelsen som är tillämplig i varje särskilt fall. Huruvida gemenskapen skall rösta beror på om frågan "väsentligen" omfattas av gemenskapens exklusiva kompetens. Om detta inte är fallet skall medlemsstaterna rösta. I fall som det föreliggande kan det emellertid vara svårt att definiera behörighet med hänsyn till vad frågan "väsentligen" gäller.

74. Även om denna fråga inte togs upp av kommissionen och därför heller inte diskuterades av parterna, skulle det kanske kunna hävdas att rätten att rösta skall tillkomma gemenskapen även när det ärende som omröstningen gäller endast delvis omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet. Det är tveksamt om rådet i fall av delvis exklusiv behörighet har rätt att skönsmässigt tillerkänna antingen gemenskapen eller medlemsstaterna rätten att rösta. Exklusiv behörighet för gemenskapen, vilket sällan förekommer,

kan som regel endast utövas av gemenskapen, såvida detta inte är materiellt omöjligt, som till exempel inom en internationell organisation i vilken gemenskapen inte är medlem. Inom FAO har gemenskapen numera alla möjligheter att utöva denna behörighet. När det emellertid gäller andra delar av förslaget till avtal som omfattas av nationell behörighet, skall gemenskapen självfallet inte utöva sin rätt att rösta utan att först ha uppnått en gemensam ståndpunkt med samtliga medlemsstater. Detta är ytterligare bevis för att omröstningen i sig endast är en ren procedurfråga och att den väsentliga frågan är huruvida en gemensam ståndpunkt kan uppnås eller inte.

75. Mot bakgrund av omständigheterna i det föreliggande fallet har det enligt min mening inte fastställts att rådets beslut skall ogiltigförklaras. De överväganden som jag just har nämnt stärker även min uppfattning att den föreliggande ansökan inte skall prövas i sak utan skall avvisas.

Förslag till avgörande

76. Följaktligen anser jag att domstolen skall

- 1) avvisa ansökan,
- 2) förplikta kommissionen att ersätta rådets rättegångskostnad, samt
- 3) förplikta Förenade kungariket att i egenskap av intervenient bära sin rättegångskostnad.