

DOMSTOLENS DOM  
den 3 december 1996 \*

I mål C-268/94,

**Republiken Portugal**, företrädd av professorn João Mota de Campos, Luis Fernandes, chef för rättssekretariatet vid utrikesministeriets avdelning för EG-frågor och juridiska rådgivaren Maria Luisa Duarte, samma avdelning, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Portugals ambassad, 33, allée Scheffer,

sökande,

med stöd av

**Republiken Grekland**, företrädd av tillförordnade särskilde juridiska rådgivaren Aikaterini Samoni-Rantou, utrikesministeriets avdelning för gemenskapsrättsliga frågor och särskilde forskningsmedarbetaren Georgios Karipsiadis vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Greklands ambassad, 117, Val Sainte-Croix,

intervenient,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrädd av Jorge Monteiro och António Tanca, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos direktören Bruno Eynard, avdelningen för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

svarande,

\* Rättegångsspråk: portugisiska.

med stöd av

**Konungariket Danmark**, företrätt av juridiske rådgivaren Peter Biering, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Danmarks ambassad, 4 boulevard Royal,

och

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, företrätt av Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Förenade konungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt,

och av

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av Claire Bury och Ana Maria Alves Vieira, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 94/578/EG av den 18 juli 1994 om ingående av Samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Indien om partnerskap och utveckling (EGT nr L 223, s. 23),

meddelar

I - 6208

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray och L. Sevón (referent) samt domarna C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J. P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann och M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola,  
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 5 mars 1996 av: Republiken Portugal, företrädd av professorn João Mota de Campos och Luis Fernandes, Republiken Grekland, företrädd av Aikaterini Samoni-Rantou och Georgios Karipsiadis, Europeiska unionens råd, företrätt av direktören Ramón Torrent, rättstjänsten, i egenskap av ombud, António Tanca och Isabel Lopes-Cardoso, rättstjänsten, i egenskap av ombud, Konungariket Danmark, företrätt av Peter Biering och Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Claire Bury och Ana Maria Alves Vieira,

och efter att den 23 maj 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

**Dom**

- 1 Republiken Portugal har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 26 september 1994, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 94/578/EG av den 18 juli 1994 om ingående av Samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Indien om partnerskap och utveckling (EGT nr L 223, s. 23, nedan kallat det omtvistade beslutet).

- 2 Det omtvistade beslutet grundar sig på artiklarna 113 och 130y i förening med artikel 228.2 första meningen och 228.3 första stycket i EG-fördraget.
- 3 Rådet antog det omtvistade beslutet med kvalificerad majoritet efter att ha hört Europaparlamentet. Under det sammanträde då beslutet antogs reserverade sig Republiken Portugal mot valet av rättslig grund i en förklaring som slöts till protokollet.
- 4 Samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Indien om partnerskap och utveckling (nedan kallat avtalet) trädde i kraft den 1 augusti 1994 (EGT nr L 223, s. 35).
- 5 Artikel 1.1 i avtalet har följande lydelse: "Respekten för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna är grundvalen för samarbetet mellan avtalsparterna och för bestämmelserna i detta avtal samt ingår som väsentlig del i avtalet."
- 6 I artikel 1.2 första stycket i avtalet föreskrivs följande: "Det främsta målet för detta avtal är att genom dialog och partnerskap stärka och utveckla de olika sidorna av samarbete mellan avtalsparterna för att uppnå ett närmare och intensifierat förhållande." I artikel 1.2 andra stycket anges de olika områden som samarbetet är inriktat på.
- 7 I artikel 2 i avtalet föreskrivs att behandling som mest gynnad nation skall tillämpas i handelsförbindelserna mellan gemenskapen och Indien.

- 8 I artikel 3 anges bestämmelser om handel och handelssamarbete och i artikel 4 berörs ekonomiskt samarbete.
- 9 I artikel 5-19 i avtalet anges de övriga samarbetsområdena, bland annat de som avser energi (artikel 7), immaterialrätt (artikel 10), turism (artikel 13), information och kultur (artikel 15) samt bekämpande av narkotikamissbruk (artikel 19), vilka har följande lydelse:

”Artikel 7

Energi

Avtalsparterna inser energisektorns betydelse för den ekonomiska och sociala utvecklingen och åtar sig att intensifiera samarbetet särskilt i fråga om produktion, sparande och effektiv användning av energi. Detta ökade samarbete kommer bl. a. att omfatta energiplanering, alternativa energikällor, även solenergi, och överväganden om de miljömässiga konsekvenserna.”

”Artikel 10

Immaterialrätt

Avtalsparterna förbinder sig att, i den utsträckning deras lagstiftning och politiska program tillåter det, säkerställa att lämpligt och effektivt skydd ges till immateriella rättigheter, inklusive patent, varumärken, copyright och liknande rättigheter, geografiska beteckningar (även ursprungsmärkning), industridesign och kretsmönster i halvledarprodukter, samt att då så är önskvärt förstärka detta skydd. Parterna förbinder sig även att i möjlig utsträckning underlätta tillgången till databaser som administreras av organisationer för immateriella rättigheter.”

”Artikel 13

Turism

Avtalsparterna överenskommer att bidra till samarbete om turism genom särskilda åtgärder, som t. ex.

- a) informationsutbyte och genomförande av undersökningar,
- b) utbildningsprogram,
- c) främjande av investeringar och joint ventures.”

”Artikel 15

Information och kultur

Avtalsparterna skall samarbeta inom informations-och kulturområdena, såväl för att skapa en bättre ömsesidig förståelse som för att stärka de kulturella banden mellan de båda regionerna. Detta samarbete kan omfatta

- a) informationsutbyte i frågor av kulturellt intresse,
- b) förberedande undersökningar och tekniskt bistånd i fråga om bevarande av kulturarvet,
- c) samarbete inom områdena media och audiovisuell dokumentation,
- d) organisation av kulturella arrangemang och utbyten.”

”Artikel 19

Bekämpande av narkotikamissbruk

1. De avtalsslutande parterna bekräftar sin föresats att inom sina respektive befogenhetsområden öka effektiviteten hos de politiska program och åtgärder som syftar till att motverka tillgången på och spridningen av narkotika och psykotropa ämnen samt till att förebygga och minska narkotikamissbruk under beaktande av det arbete som utförs i detta sammanhang av internationella organ.

2. Parternas samarbete skall omfatta följande:

- a) Utbildning, hälsofrämjande åtgärder och rehabilitering av missbrukare, inklusive projekt för återanpassning av missbrukare till arbets- och samhällslivet.
- b) Åtgärder till stöd för alternativa ekonomiska försörjningsmöjligheter.
- c) Tekniskt, ekonomiskt och administrativt bistånd till övervakningen av handeln med ämnen som kan användas för framställning av narkotika samt till förebyggande, behandling och minskning av narkotikamissbruk.
- d) Utbyte av all relevant information, inklusive uppgifter om penningtvätt.”

10 I artikel 24.1 i avtalet fastslås att avtalsparterna kan utvidga avtalet i syfte att öka graden av samarbete eller tillföra nya områden genom avtal om särskilda sektorer eller verksamheter. I enlighet med artikel 24.2 kan var och en av avtalsparterna lämna förslag om en utvidgning av omfattningen av samarbetet mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits under tillämpningen av avtalet.

- 11 I artikel 25 klargörs att vare sig avtalet eller någon åtgärd som vidtas enligt det skall påverka medlemsstaternas befogenheter att inleda bilaterala åtgärder med Indien inom ramen för ekonomiskt samarbete eller att ingå nya ekonomiska samarbetsavtal med det landet, utan att detta påverkar tillämpningen av bestämmelserna i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna.
- 12 Genom beslut av den 14 februari 1995 har domstolens ordförande givit Republiken Grekland tillstånd att intervensera till stöd för Republiken Portugals yrkanden. Genom tre beslut av den 14 mars 1995 har domstolens ordförande givit Konungariket Danmark, Förenade kungariket och kommissionen tillstånd att intervensera till stöd för rådets yrkanden. Genom skrivelse av den 7 juni 1995 meddelade emellertid Förenade kungarikets regering domstolen att den inte ämnade inkomma med någon inlägga.
- 13 Genom sin talan ifrågasätter den portugisiska regeringen den rättsliga grunden för gemenskapens behörighet och det motsvarande förfarande som gemenskapen har följt för att ingå avtalet. Den anser nämligen inte att den rättsliga grunden för det omtvistade beslutet ger gemenskapen de nödvändiga befogenheterna för att ingå avtalet, vare sig med avseende på bestämmelsen i avtalet om de mänskliga rättigheterna eller med avseende på bestämmelserna i avtalet om vissa särskilda samsarbetsområden. Det skulle därför även ha varit nödvändigt att använda artikel 235 i fördraget och ha krävts att samtliga medlemsstater medverkade då avtalet ingicks.

### **Respekten för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna**

- 14 Vad som först bör undersökas är den portugisiska regeringens argumentation enligt vilken artikel 1.1 i avtalet skulle ha krävt att artikel 235 i fördraget valdes som rättslig grund för det omtvistade beslutet.



- 15 I det avseendet har den portugisiska regeringen inledningsvis erinrat om att i de samarbetsavtal som slöts innan Fördraget om Europeiska unionen trädde i kraft ansågs artikel 235 i EEG-fördraget utgöra den lämpliga rättsliga grunden för gemenskapen för att inkludera en bestämmelse om mänskliga rättigheter.
- 16 Den portugisiska regeringen anser vidare att det faktum att de grundläggande rättigheterna ingår i gemenskapens rättsordning såsom allmänna principer inte gör det möjligt att dra slutsatsen att gemenskapen är behörig att vidta åtgärder inom detta område, vare sig på det interna eller på det externa planet. Enligt den portugisiska regeringen är dessutom hänvisningarna till de grundläggande rättigheterna i ingressen till Europeiska enhetsakten, liksom i ingressen till Fördraget om Europeiska unionen och i vissa av dess artiklar, av programmatisk art. I dessa hänvisningar definieras ett allmänt mål, men gemenskapen ges inte några befogenheter att vidta särskilda åtgärder.
- 17 Enligt den portugisiska regeringen fastställs på samma sätt i artikel 130u 2. i EG-fördraget endast ett allmänt mål. Således skulle artikel 130y inte utgöra en tillräcklig rättslig grund för att ingå ett samarbetsavtal annat än i den mån respekten för de mänskliga rättigheterna föreskrevs som ett allmänt mål för avtalet. Det avtal som har ingåtts med Indien skulle emellertid sträcka sig längre än så, eftersom det i dess artikel 1.1 anges att "Respekten för de mänskliga rättigheterna ... ingår som väsentlig del" i avtalet. I avtalet anges inte närmare konsekvenserna av just denna kvalifikation, men den skulle förutsätta att gemenskapen kunde vidta bestämda åtgärder vars grund inte kan utgöras av annat än artikel 235 i fördraget.
- 18 Rådet anser, med stöd av den danska regeringen och kommissionen, att artikel 1.1 i avtalet utgör en konsekvens av kravet i artikel 130u 2. Eftersom detta krav utgör en viktig beståndsdel av utvecklingspolitiken, anser det att det är logiskt att nämna det i avtalet.

- 19 Dessutom har rådet och de parter som stödjer det gjort gällande att en sådan bestämmelse i ett samarbetsavtal gör det möjligt för gemenskapen att, om de mänskliga rättigheterna skulle kränkas allvarligt av den andra avtalsslutande parten, suspendera tillämpningen av avtalet med anledning av brott mot en väsentlig bestämmelse. I det avseendet hänvisar de till artikel 60 i Wienkonventionen om traktaträtten.
- 20 Den danska regeringen har dessutom anfört att artikel 235 faktiskt skulle utgöra den korrekta rättsliga grunden om gemenskapen beslutade att ingå ett särskilt avtal med ett tredje land vars huvudsakliga syfte skulle vara skyddet av de mänskliga rättigheterna. Det avtal som har ingåtts med Indien har emellertid inte det syftet. Artikel 1.1 i avtalet skulle nämligen ha inkluderats endast i syfte att göra det möjligt att tillämpa de övriga bestämmelserna i avtalet.
- 21 Det bör inledningsvis erinras om att det av en fast rättspraxis framgår att artikel 235 i fördraget kan användas som rättslig grund för en rättsakt enbart om gemenskapsinstitutionerna inte enligt någon annan bestämmelse i fördraget har den behörighet som krävs för att utfärda denna rättsakt (se bland andra dom av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet, 45/86, Rec. s. 1493, punkt 13, och av den 26 mars 1996, parlamentet mot rådet, C-271/94, REG s. I-1689, punkt 13).
- 22 Inom ramen för gemenskapens system för kompetensfördelning skall valet av rättslig grund baseras på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning (se bland annat domstolens dom av den 11 juni 1991, kommissionen mot rådet, C-300/89, Rec. s. I-2867, punkt 10 och dom av den 12 november 1996, Förenade kungariket mot rådet, C-84/94, REG s. I-5755, punkt 25).
- 23 Genom att det anges att "Gemenskapens politik ... skall bidra till det allmänna målet att utveckla demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera

de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”, föreskrivs i artikel 130u 2. i fördraget att gemenskapen skall beakta målet att respektera de mänskliga rättigheterna då det vidtar åtgärder som avser utvecklingssamarbete.

- 24 Det finns anledning att konstatera att endast det faktum att det i artikel 1.1 i avtalet fastslås att respekten för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna ”ingår som väsentlig del” i avtalet inte gör det möjligt att dra slutsatsen att den går utöver det mål som anges i artikel 130u 2. i fördraget. Redan av själva ordalydelsen i den sistnämnda bestämmelsen framgår nämligen vilken betydelse som skall tillmätas respekten för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna. Därav följer bland annat att politiken för utvecklingssamarbete måste vara anpassad därtill.
- 25 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 27 i sitt förslag till avgörande har för övrigt betydelsen av de mänskliga rättigheterna inom ramen för utvecklingssamarbetet understrukits i ett antal olika deklARATIONER och handlingar från medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna, som antogs redan innan fördraget om Europeiska unionen, och följaktligen avdelning XVII i EG-fördraget, trädde i kraft.
- 26 Vad beträffar den portugisiska regeringens argument att det skulle krävas befogenheter att vidta bestämda åtgärder för att kvalificera respekten för de mänskliga rättigheterna som en väsentlig del i avtalet, finns det skäl att för det första konstatera att anpassningen av samarbetspolitiken till respekten för de mänskliga rättigheterna nödvändigtvis innebär att den ena underordnas den andra.
- 27 I det avseendet bör det påpekas att en sådan bestämmelse som artikel 1.1 i avtalet bland annat kan utgöra en viktig faktor vid utövande av rätten att med stöd av internationell rätt få ett avtal om utvecklingssamarbete suspenderat eller satt ur kraft, om det tredje landet inte har respekterat de mänskliga rättigheterna.

- 28 För det andra bör det påpekas att såväl artikel 1 i avtalet, som har rubriken "Grundval och mål", som lydelsen av artikel 1.1 bekräftar att frågan om de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna inte utgör ett särskilt samarbetsområde, som föreskrivs i avtalet.
- 29 Det finns således anledning att fastslå att med avseende på artikel 1.1 i avtalet har det omtvistade beslutet rättsenligt kunnat grundas på artikel 130y.

### **Avtalets bestämmelser om särskilda samarbetsområden**

- 30 Den portugisiska regeringen har gjort gällande att vissa av bestämmelserna i avtalet, avseende de särskilda områden som omfattas av samarbetet, har en sådan omfattning att det omtvistade beslutets rättsliga grund inte är tillräcklig.
- 31 Den har understrukit att man i en tolkning av bestämmelserna i avdelning XVII i EG-fördraget under rubriken "Utvecklingssamarbete" särskilt borde beakta det faktum att gemenskapens respektive medlemsstaternas behörighet i fråga om utvecklingssamarbete är komplementära. Enligt den portugisiska regeringen skulle ett samarbetsavtal inte kunna grundas endast på artikel 130y, oavsett dess materiella tillämpningsområde och arten av de avtalade förpliktelser som föreskrivs i det. Artikeln skulle inte utgöra en lämplig och tillräcklig rättslig grund annat än för samarbetsavtal vars bestämmelser håller sig inom gränserna för gemenskapens befogenheter att vidta åtgärder, såsom dessa har fastslagits uttryckligen eller indirekt. Därav följer att om ett område som ingår i ett samarbetsavtal faller inom området för medlemsstaternas egen behörighet krävs det att dessa medverkar för att avtalet skall kunna ingås. I föreliggande fall skulle det förhålla sig på det sättet med avseende på bestämmelserna om immateriella rättigheter och narkotikabekämpning. Under sammanträdet har den portugisiska regeringen angivit att samarbete i fråga om turism och kultur likaledes skulle kräva medlemsstaternas medverkan då avtalet ingås.

- 32 Enligt den portugisiska regeringen skulle det krävas att artikel 235 i fördraget användes som rättslig grund för den bestämmelse i avtalet som avser energi, eftersom detta område ingår i gemenskapens mål men EG-fördraget inte innehåller någon särskild bestämmelse som avser befogenheter att vidta åtgärder.
- 33 Rådet däremot anser sig ha tillämpat domstolens rättspraxis korrekt. Enligt denna skall åtgärder som knyter an till det huvudsakliga målet för den rättsakt som de ingår i vara grundade på den relevanta bestämmelse eller de relevanta bestämmelser som har beaktats med avseende på målet i fråga och kräver ingen separat rättslig grund. I föreliggande fall är det endast den handelsrelaterade delen av avtalet som kan resultera i åtaganden vars omfattning och betydelse för avtalet skulle kräva att en särskild rättslig grund användes, närmare bestämt artikel 113.
- 34 Kommissionen, som instämmer i rådets argument, har klargjort att enligt dess mening följer gemenskapens behörighet i fråga om politiken för utvecklingssamarbete med avseende på utrikes angelägenheter snarare av artikel 130w än av artikel 130y.
- 35 Den portugisiska regeringens argumentation aktualiserar frågan om i vilken mån det i ett avtal som har slutits mellan gemenskapen och ett tredje land, och som har antagits med stöd av artikel 130y, kan föreskrivas bestämmelser inom särskilda områden utan att det blir nödvändigt att använda andra rättsliga grunder eller att medlemsstaterna medverkar då avtalet sluts.
- 36 I det avseendet bör det inledningsvis påpekas att det följer av bestämmelserna i avdelning XVII i fördraget, närmare bestämt av dess artiklar 130u 1, 130w 1, 130x och 130y, att gemenskapen har en särskild behörighet att ingå avtal om utvecklingssamarbete med tredje land, samt att denna behörighet inte är exklusiv utan komplementär i relation till medlemsstaternas.

- 37 För att ett avtal skall kvalificeras som avtal om utvecklingssamarbete enligt artikel 130y, måste det syfta till att uppnå de mål som anges i artikel 130u. Det framgår bland annat av artikel 130u 1 att dessa mål är omfattande i den mening att åtgärder som är nödvändiga för att de skall uppfyllas måste kunna omfatta olika särskilda områden. Det förhåller sig så bland annat i fråga om avtal i vilket ramarna för samarbetet fastställs.
- 38 Att mot den bakgrunden kräva att ett avtal om utvecklingssamarbete mellan gemenskapen och ett tredje land även skall grundas på en annan bestämmelse än artikel 130y och, eventuellt, att även medlemsstaterna skall ingå det varje gång det påverkar ett bestämt område, skulle i praktiken innebära att den behörighet och det förfarande som föreskrivs i artikel 130y töms på innehåll.
- 39 Det skall följaktligen fastslås att klausuler som avser olika särskilda områden och som förekommer i ett avtal om utvecklingssamarbete inte är av sådan art att avtalet kan kvalificeras på ett annat sätt och att kvalificeringen skall göras med beaktande av det huvudsakliga syftet med avtalet och inte på grund av enskilda klausuler, på villkor att dessa klausuler inte medför skyldigheter av en sådan omfattning inom de särskilda områden som avses att skyldigheterna i själva verket kommer att utgöra mål som skiljer sig från dem som avser utvecklingssamarbetet (se i det avseendet bland annat yttrande 1/78 av den 4 oktober 1978, Rec. s. 2871, punkt 56).
- 40 Mot bakgrund av dessa överväganden bör i föreliggande fall först och främst avtalets mål studeras samt de berörda bestämmelsernas allmänna struktur.
- 41 Enligt artikel 1.2 första stycket är det huvudsakliga målet med avtalet att utveckla de olika formerna av samarbete mellan parterna. I det andra stycket i den punkten, liksom i ingressen till avtalet, understryks bland annat dels utvecklingen av relationerna mellan avtalsparterna inom områden av gemensamt intresse, dels stöd för Indiens utvecklingssträvanden. I det sistnämnda stycket betonas särskilt utvecklingen av det ekonomiska samarbetet.

- 42 Medan de avtalsslutande parternas relationer i fråga om handel och ekonomiskt samarbete berörs i allmänna termer i artikel 2—4 i avtalet, anges i artikel 5—15 och 17—19 bestämmelser om särskilda områden varav för övrigt de flesta är knutna till det ekonomiska samarbetet.
- 43 I artikel 16 i avtalet regleras utvecklingssamarbetet på ett övergripande sätt. Enligt artikel 16.1 är gemenskapen "...beredd att vidga sitt samarbete och öka dess effektivitet för att bidra till Indiens egna insatser för att uppnå en hållbar ekonomisk utveckling och sociala framsteg för sin befolkning genom konkreta projekt och program". I samma stycke anges dessutom att "Gemenskapens stöd kommer att överensstämma med dess politiska program, föreskrifter och tillgängliga medel för samarbete och följa en detaljerad utvecklingsstrategi". I artikel 16.2 fastslås bland annat att "Projektet och programmen kommer att inriktas på de fattigare delarna av befolkningen".
- 44 Av denna undersökning framgår att det samarbete som föreskrivs i avtalet anges med särskilt beaktande av ett utvecklingslands behov och bidrar följaktligen bland annat till att uppfylla de mål som avses i artikel 130u 1 i fördraget.
- 45 Vad närmare bestämt beträffar bestämmelserna i avtalet vilka avser särskilda områden fastslås i dessa ramen för samarbetet mellan de avtalsslutande parterna. Då de bedöms i sin helhet, inskränker de sig nämligen till att definiera vilka områden som är föremål för samarbetet och att klargöra vissa aspekter och vissa åtgärder som skall tillmätas särskild vikt. Bestämmelserna innehåller däremot inte någon reglering av de konkreta formerna för genomförande av samarbetet inom varje avsett särskilt område.
- 46 Detta påpekande stöds av det faktum att vissa bestämmelser i avtalet syftar till att utvidga samarbetet och komplettera det med nya åtgärder. Således fastslås i artikel 22.2 femte stycket att den gemensamma kommission som föreskrivs i den artikeln även skall ha till uppgift att säkerställa att sektoriella avtal som ingåtts eller kan

komma att ingås mellan gemenskapen och Indien fungerar korrekt. Likaledes föreskrivs i artikel 24.1 en möjlighet att utveckla och komplettera samarbetet genom avtal om särskilda sektorer eller verksamheter. Enligt artikel 24.2 kan dessutom de avtalsslutande parterna inom ramen för avtalet lämna förslag som syftar till att utvidga omfattningen av samarbetet. Slutligen understryks i artikel 25 att varken avtalet eller någon åtgärd som vidtas inom ramen för detta påverkar medlemsstaternas befogenheter att inleda bilaterala åtgärder tillsammans med Indien inom ramen för ekonomiskt samarbete eller att i tillämpliga fall ingå nya ekonomiska samarbetsavtal med det landet.

- 47 Endast det faktum att bestämmelser som innehåller föreskrifter om samarbete inom ett särskilt område ingår i avtalet utgör inte nödvändigtvis ett generellt bemyndigande av sådan art att behörighet beviljas för varje form av samarbetsåtgärd inom området. Det inverkar heller inte på kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna eller på den rättsliga grunden för rättsakter som gemenskapen antar för att genomföra samarbetet inom ett visst område.
- 48 I syfte att kontrollera huruvida denna ståndpunkt är välgrundad bör dessutom en mer detaljerad analys göras av syftet med och innehållet i var och en av de bestämmelser som den portugisiska regeringen har ifrågasatt.

### *Energi, turism och kultur*

- 49 Den portugisiska regeringen har gjort gällande att artikel 7 i avtalet, som berör energisektorn, utgör den grund på vilken ytterligare särskilda åtgärder kan vidtas, särskilt lagstiftningsåtgärder, i syfte att uppnå de mål och de åtaganden som föreskrivs i avtalet. Det skulle således inte röra sig om underordnade klausuler eller om enkla avsiktsförklaringar från de avtalsslutande parterna. I denna bestämmelse



skulle det närmare bestämt föreskrivas ett fördjupat samarbete inom sådana områden som alternativa energikällor. I frånvaro av särskilda befogenheter att vidta åtgärder inom detta område borde gemenskapen ha använt sig av artikel 235 i fördraget.

50 Vad artikel 13 i avtalet beträffar har den portugisiska regeringen gjort gällande att det i själva texten till bestämmelsen föreskrivs särskilda åtgärder, närmare bestämt utbildningsprogram. Den anser att det framgår av artiklarna 126.3 och 127.3 i EG-fördraget att gemenskapen inte är behörig att ensam ingå avtal om turism.

51 Vad kulturområdet beträffar har den sökande regeringen inledningsvis anfört att syftet med artikel 128 i EG-fördraget endast är att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras åtgärder inom ett visst antal områden. Det skulle således vara fråga om en gemenskapens behörighet som är tydligt underordnad syftet att samordna den kulturpolitik som varje medlemsstat utarbetar inom ramen för sin egen behörighet. Visserligen nämns i artikel 128.3 att gemenskapen och medlemsstaterna skall främja samarbetet med tredje land, men denna bestämmelse skulle inte ge gemenskapen befogenhet att agera på det externa planet. Den portugisiska regeringen har påpekat det faktum att även om en sådan befogenhet medgavs, skulle åtgärderna inte kunna vidtas annat än genom enhälligt beslut av rådet och enligt medbeslutandeförfarandet. Den portugisiska regeringen har slutligen anfört att det faktum att bestämmelser i fråga om kultur tas in i samarbetsavtal åtminstone skulle göra det nödvändigt att använda artikel 235 i fördraget och ingå ett blandat avtal.

52 Rådet och kommissionen har hävdats att bestämmelserna i avtalet i fråga om energi, turism och kultur är underordnade i förhållande till avtalets huvudsakliga mål. Dessa bestämmelser skulle således inte avse mål som kan skiljas från målet med utvecklingsarbetet och skulle dessutom endast ha karaktären av avsiktsförklaringar. Rådet har dessutom anfört att det i artikel 7 i avtalet inte föreskrivs ett fördjupat samarbete i fråga om alternativa energikällor, utan att detta område helt enkelt nämns som ett av de områden som kan bli föremål för samarbete.

- 53 Med beaktande av dessa överväganden bör inledningsvis påpekas att den portugisiska regeringen inte har ifrågasatt att de bestämmelser i avtalet som rör områdena energi, turism och kultur är ägnade att uppfylla de mål som anges i artikel 130u.
- 54 Vad beträffar bedömningen av räckvidden av bestämmelserna i artiklarna 7, 13 och 15 i avtalet bör hänsyn tas till den analys som har gjorts i punkt 45—47 i denna dom av den allmänna strukturen av avtalets bestämmelser om samarbete inom särskilda områden. En analys av ordalydelsen av artiklarna 7, 13 och 15 bekräftar slutsatsen att det i dessa bestämmelser fastslås en ram för samarbetet inom de avsedda områdena. De skyldigheter som föreskrivs i bestämmelserna i fråga om energi, turism och kultur är skyldigheter att vidta sådana åtgärder vars mål inte skiljer sig från målen för utvecklingssamarbetet.
- 55 Då räckvidden av bestämmelserna i artiklarna 7, 13 och 15 i avtalet således har klargjorts, finns anledning att fastslå att med avseende på det förhållande att dessa bestämmelser har inkluderats i avtalet kunde beslutet rättsenligt antas med stöd av artikel 130y i fördraget.

### *Narkotikabekämpning*

- 56 Den portugisiska regeringen anser att artikel 19 i avtalet innehåller ett särskilt och ömsesidigt åtagande i fråga om narkotikabekämpning. Detta ämne skulle emellertid falla inom området för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (se artikel K 1, punkterna 4 och 9 i Fördraget om Europeiska unionen). Fördraget om Europeiska unionen skall endast anses ha bekräftat tidigare praxis inom gemenskapen, det vill säga att medlemsstaterna ensamma är behöriga.

- 57 Artikel 129 i EG-fördraget, i vilken föreskrivs att gemenskapen på folkhälsoområdet kan verka för att förebygga narkotikamissbruk, utgör enligt sökanden inte en rättslig grund som gör det möjligt för gemenskapen att tillvälla sig beslutsbefogenheter. Gemenskapens verksamhet måste inskränkas till stödjande åtgärder eller till utfärdande av rekommendationer.
- 58 Rådet har för sin del åberopat att det föreligger ett flertal gemenskapsrättsliga rättsakter som direkt eller indirekt berör narkotikabekämpning och vars rättsliga grund inte ifrågasattes då de antogs. Eftersom dessa rättsakter reglerar ett flertal aspekter av narkotikabekämpningen, skulle gemenskapen i enlighet med principen om parallella befogenheter även ha samma befogenhet på det externa planet.
- 59 Kommissionen anser att gemenskapens åtgärder i fråga om narkotikabekämpning även syftar till att bidra till den ekonomiska och sociala utvecklingen i Indien och har hävdat att narkotikabekämpning utgör en integrerad del av gemenskapens utvecklingsbistånd. I det avseendet har institutionen nämnt rådets förordning (EEG) nr 443/92 av den 25 februari 1992 om finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika (EGT nr L 52, s. 1), vilken innehåller en bestämmelse som klargör att narkotikabekämpningen ingår i utvecklingssamarbetet med dessa länder.
- 60 Det finns anledning att inledningsvis beakta att narkotikabekämpningen som sådan inte kan undantas från de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla de mål som anges i artikel 130u, eftersom produktion av narkotika och narkotikamissbruk samt anknytande verksamheter kan utgöra allvarliga hinder för ekonomisk och social utveckling.

- 61 Det bör därefter undersökas om artikel 19 i avtalet är av så begränsad omfattning att den inte gör det nödvändigt med behörighet och en rättslig grund som särskilt avser narkotikabekämpning.
- 62 Det bör i det avseendet påpekas att artikel 19.1 endast innehåller en avsiktsförklaring vad beträffar samarbete i fråga om narkotikabekämpning. Dessutom klargörs i artikeln att de avtalsslutande parterna agerar med iakttagande av respektive befogenheter.
- 63 I artikel 19.2 fastslås innehållet i samarbetet och uppräknas de åtgärder som detta omfattar. Av en studie av dessa åtgärder framgår att de kan utgöra åtgärder som faller inom ramen för målen för utvecklingssamarbetet. Åtgärder som utbildning, hälsofrämjande åtgärder och rehabilitering av missbrukare, liksom åtgärder som syftar till att stödja alternativa ekonomiska försörjningsmöjligheter, nämnda i punkterna a och b i det stycket, kan anses ingå i de sociala och ekonomiska mål som utvecklingssamarbetet avser. Med dessa åtgärder kan likställas tekniskt, finansiellt och administrativt stöd, vilket föreskrivs i punkt c för att förebygga, behandla och minska narkotikamissbruk.
- 64 Som generaladvokaten har konstaterat i punkt 61 i sitt förslag till avgörande kan kontrollen av handeln med ämnen som kan användas för framställning av narkotika, som föreskrivs i artikel 19.2 c, ingå bland de mål som fastslås i artikel 130u i den mån det rör sig om bidrag från gemenskapen till de satsningar som den andra avtalsslutande parten gör i narkotikabekämpande syfte.
- 65 Vad beträffar artikel 19.2 d, skall inledningsvis konstateras att rådets företrädare under sammanträdet har låtit förstå att denna bestämmelse inte skulle gälla individuella uppgifter likt sådana som avser personer, bankkonton eller särskilda transaktioner, utan endast generella upplysningar om problem relaterade till penningtvätt.

- 66 Det är nämligen endast i den mån som åtgärden eller utbytet av upplysningar nära bidrar till att även andra åtgärder som föreskrivs i artikel 19 genomförs, som bestämmelsen i artikel 19 d kan infogas inom ramen för de åtgärder som berör området för utvecklingssamarbetet. Denna restriktiva tolkning bekräftas av själva ordalydelsen i den bestämmelsen, eftersom bestämmelsens tillämpningsområde enligt ordalydelsen begränsas till "relevant" information. I det avseendet bör det dessutom anges att det i artikel 19.1 direkt hänvisas till avtalsparternas respektive befogenhetsområden, vilket i gemenskapens fall innebär dess befogenhet i fråga om narkotikabekämpning.
- 67 Som redan har påpekats i punkt 45—47 i denna dom skall det beaktas att vad beträffar den allmänna strukturen på de bestämmelser som avser särskilda områden skulle med anledning av deras ordalydelse och sammanhang inte ens de bestämmelser om särskilda åtgärder som anges i artikel 19.2 i avtalet kunna utgöra en grund för att ge allmänna befogenheter för deras genomförande.
- 68 Då räckvidden av bestämmelserna i artikel 19 således har klargjorts, finns anledning att fastslå att det med avseende på denna artikel inte krävdes att medlemsstaterna medverkade vid ingåendet av avtalet.

### *Immateriella rättigheter*

- 69 Vad beträffar artikel 10 i avtalet har den portugisiska regeringen gjort gällande att det följer av bland annat yttrande 1/94 av den 15 november 1994 (Rec. s. I-5267) att skydd av immateriella rättigheter är ett område inom vilket gemenskapen inte har exklusiv behörighet.

- 70 Den portugisiska regeringen har dragit slutsatsen att artiklarna 113 och 130y i fördraget, i enlighet med principen om parallella befogenheter, inte räcker för att ge gemenskapen de nödvändiga befogenheterna för att uppfylla den skyldighet som den har åtagit sig genom artikel 10 i avtalet.
- 71 Det faktum att gemenskapen inte har exklusiv behörighet innebär enligt rådet inte att gemenskapen aldrig ensam kan ingå avtal som innehåller bestämmelser som rör detta område. Den anser att gemenskapen hade befogenhet att ingå avtalet utan medlemsstaternas medverkan, eftersom klausulen i avtalet i fråga om immateriella rättigheter endast var av begränsad omfattning och inte innebar några betydande skyldigheter annat än för Indien.
- 72 Det är således av vikt att undersöka om artikel 10 i avtalet kan ha den rättsliga grund som anges i det omtvistade beslutet, det vill säga artiklarna 113 och 130y i fördraget.
- 73 Det bör inledningsvis konstateras att den förbättring av skyddet för immateriella rättigheter som avses i denna artikel är av sådan art att den bidrar till att det mål som föreskrivs i artikel 130u 1 uppnås, nämligen att utvecklingsländer harmoniskt och successivt integreras i världsekonomin.
- 74 Det finns därefter skäl att påpeka att det i den första meningen i artikel 10 endast föreskrivs att avtalsparterna förbinder sig att, i den mån som deras lagstiftning och politiska program tillåter det, säkerställa att lämpligt och effektivt skydd ges för immateriella rättigheter och att där så är önskvärt förstärka skyddet.

- 75 Vad den sista meningen i artikel 10 beträffar föreskrivs i denna att avtalsparterna "även [förbinder sig] att i möjlig utsträckning underlätta tillgången till databaser som administreras av organisationer för immateriella rättigheter". Den skyldighet som uppkommer genom denna bestämmelse är endast av begränsad omfattning och av underordnad karaktär, även i förhållande till vad skyddet för immateriella rättigheter innebär.
- 76 Det finns således skäl att dra den slutsatsen att de skyldigheter som följer av artikel 10 i avtalet inte är av sådan omfattning att de utgör mål som skiljer sig från utvecklingsarbetets mål. Således utgör artikel 130y i fördraget en tillräcklig rättslig grund för att artikel 10 skall kunna tas in i avtalet.
- 77 Vad sedan avser kopplingen mellan artikel 10 i avtalet och handelspolitiken räcker det att erinra om att gemenskapen har rätt att i externa avtal, som dessutom är hänförliga till artikel 113, föra in underordnade bestämmelser genom vilka rena konsultationsförfaranden organiseras eller klausuler i vilka den andra parten uppmanas att höja nivån på skyddet för immateriella rättigheter (se i det avseendet ovan nämnda yttrande 1/94, punkt 68).

### *Handelspolitiken*

- 78 Den portugisiska regeringen hävdar att artikel 113 i fördraget är en överflödigt rättslig grund för att ingå avtalet. Till stöd för detta påstående har den gjort gällande att artikel 130y utgör en tillräcklig grund för de bestämmelser i avtalet som berör

handelspolitiken, eftersom det huvudsakliga målet med avtalet är utvecklingsarbete och eftersom gemenskapen har befogenhet att vidta särskilda åtgärder i fråga om handelspolitik.

- 79 I det avseendet är det tillräckligt att påpeka att även om det antas att den portugisiska regeringens argument vore berättigat skulle ingåendet av avtalet i vilket fall som helst kräva kvalificerad majoritet och att parlamentet skulle höras i enlighet med artikel 228.2 första meningen och 228.3 första stycket i fördraget. Den grund som den portugisiska regeringen har framfört är således av rent formell karaktär, eftersom det faktum att artikel 113 eventuellt är överflödigt som rättslig grund för ingående av avtalet inte är av sådan art att det skulle kunna få några konsekvenser för fastställandet av det ifrågasatta avtalets innehåll (se i det avseendet ovan nämnda dom av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet, punkt 12 och av den 23 februari 1988, Förenade kungariket mot rådet, 131/86, Rec. s. 905, punkt 11).

- 80 Av vad som ovan anförts följer att talan skall ogillas.

### Rättegångskostnader

- 81 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Rådet har yrkat att Republiken Portugal skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna. Den sistnämnda är den tappande parten och skall ersätta rättegångskostnaderna. Med tillämpning av artikel 69.4 första stycket skall Konungariket Danmark, Republiken Grekland, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europeiska gemenskapernas kommission, som intervenerat i tvisten, bära sina rättegångskostnader.



På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Republiken Portugal förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Konungariket Danmark, Republiken Grekland, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina rättegångskostnader.**

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 december 1996.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande