

## DOMSTOLENS YTTRANDE av den 26 april 1977

EG-domstolen mottog den 15 september 1976 en begäran om yttrande, daterad den 10 september 1976, från Europeiska gemenskapernas kommission. Begäran skedde enligt artikel 228.1 andra stycket i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen som har följande lydelse:

”Rådet, kommissionen eller en medlemsstat får på förhand inhämta domstolens yttrande över huruvida ett tilltänkt avtal är förenligt med bestämmelserna i detta fördrag. Om domstolen i sitt yttrande finner att så inte är fallet, får avtalet endast träda i kraft i enlighet med artikel 236.”

### Domstolens ställningstagande

#### I

- 1 Det i det föreslagna avtalet föreskrivna systemet, som kommit till uttryck i den till avtalet bilagda stadgan, har till syfte att sanera de ekonomiska förhållandena inom flod- och kanalbåttransporterna i ett geografiskt område där transporterna på inre vattenvägar har en särskild betydelse inom hela det internationella transportnätet. Ett sådant system är utan tvekan en viktig del av den gemensamma transportpolitiken, vars införande ingår i gemenskapens verksamhet som denna beskrivits i artikel 3 i EEG-fördraget. För att genomföra denna politik har rådet genom artikel 75 i fördraget getts i uppdrag att i enlighet med föreskrivna villkor fastställa gemensamma regler för internationella transporter till eller från en eller flera medlemsstaters territorium. Denna artikel utgör således för gemenskapens vidkommande en nödvändig rättslig grund för inrättandet av det tilltänkta systemet.
- 2 Att upprättandet av gemensamma regler enligt artikel 75 i fördraget likväl inte gör det möjligt att i aktuellt fall förverkliga det eftersträvade målet fullt ut, beror på att fartyg från en icke-medlemsstat, Schweiz, av tradition deltar i sjöfarten på de inre huvudvattenvägarna i fråga, vilka lyder under ett system för fri sjöfart som upprättats genom internationella instrument av tidigare datum. Det var således nödvändigt att ansluta Schweiz till det tilltänkta systemet genom ett internationellt avtal med denna icke-medlemsstat.

- 3 Gemenskapens behörighet att ingå ett sådant avtal är inte uttryckligen föreskriven i fördraget. Domstolen har emellertid tidigare haft tillfälle, senast i domen av den 14 juli 1976 i målen 3, 4 och 6/76 Kramer (Rec. 1976, s. 1279), att fastslå att behörigheten att göra internationella åtaganden inte enbart är följden av en uttrycklig tilldelning i fördraget, utan även implicit kan följa av dess bestämmelser. Domstolen har bl. a. kommit fram till slutsatsen att när gemenskapsrätten internt har tilldelat gemenskapens institutioner befogenheter i syfte att förverkliga ett bestämt mål, har gemenskapen behörighet att göra för detta ändamål nödvändiga internationella åtaganden, även i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse härom.
- 4 Denna slutsats gör sig särskilt gällande i alla de fall då den interna kompetensen tidigare har använts för vidtagandet av åtgärder som ingår i förverkligandet av den gemensamma politiken, men är emellertid inte begränsad till denna situation. Om de interna gemenskapsåtgärderna vidtas först vid tillfället för det internationella avtalets ingående och ikraftträdande – såsom i förevarande fall är avsikten enligt det förslag till förordning som kommissionen har lagt fram inför rådet – så följer behörigheten att för gemenskapens räkning göra åtaganden gentemot tredje land ändå implicit av fördragsbestämmelserna om tilldelningen av den interna kompetensen, i den mån som gemenskapens deltagande i det internationella avtalet, såsom i aktuellt fall, är nödvändigt för förverkligandet av något av gemenskapens mål.
- 5 I syfte att genomföra en gemensam transportpolitik, vars innehåll bestämts genom artiklarna 74 och 75 i fördraget, kan rådet fastställa ”alla ... lämpliga bestämmelser” i enlighet med vad som uttryckligen anges i artikel 75.1 c. Gemenskapen kan följaktligen inte enbart ingå avtalsförbindelser med ett tredje land, utan har också behörighet att, med iakttagande av fördraget, vid sidan av detta land medverka vid skapandet av en lämplig organisationsstruktur, såsom den internationella offentliga inrättning som enligt förslaget skall skapas under namnet ”Europeiska uppläggningsfonden för sjöfart på inre vattenvägar”. Gemenskapen kan mot bakgrund härav även medverka vid sidan av ett tredje land för att förse en sådan inrättnings organ med lämpliga beslutsbefogenheter och att på ett med hänsyn till de eftersträlvade målen lämpligt sätt bestämma karaktären hos samt utarbetandet, ikraftträdandet och verkningarna av de bestämmelser som skall antas inom den ramen.
- 6 Ett speciellt problem uppstår genom att det i det föreslagna avtalet föreskrivs att som avtalsslutande parter skall delta inte endast gemenskapen och Schweiz, utan även vissa av medlemsstaterna. Det handlar om de sex stater som är parter i dels den ändrade Mannheimkonventionen av den 17 oktober

1868 för sjöfarten på Rhen, dels Luxemburgkonventionen av den 27 oktober 1956 om kanaliseringen av Mosel, med hänsyn till den senares anknötning till Rhenkonventionen. Enligt artikel 3 i avtalet skall dessa stater åta sig att i de två nämnda konventionerna vidta de ändringar som blir nödvändiga på grund av genomförandet av de till avtalet bilagda stadgarna.

- 7 Det är detta särskilda åtagande, som gjorts med hänsyn till artikel 234 andra stycket i fördraget, som förklarar och utgör grund för de sex angivna medlemsstaternas deltagande i avtalet vid sidan av gemenskapen. Det är just tack vare detta åtagande som det hinder som vissa bestämmelser i Mannheim- respektive Luxemburgkonventionen utgör mot genomförandet av det i avtalet tilltänkta systemet kan undanröjas. Dessa staters deltagande i avtalet måste anses ha enbart detta syfte och kan inte anses vara nödvändigt för genomförandet av systemet i övriga avseenden. Enligt artikel 4 i avtalet har avtalet och stadgan bindande verkan på samtliga medlemsstaters territorier, inklusive de medlemsstater som inte är avtalsparter. Det kan således slås fast att avtalets rättsverkningar för medlemsstaterna – med undantag för det särskilda åtagande som redovisats ovan – i enlighet med artikel 228.2 i fördraget uteslutande följer av gemenskapens ingående av avtalet. Under dessa förhållanden är de sex medlemsstaternas deltagande i avtalet som avtalsparter inte av beskaffenhet att kunna innebära ett intrång i gemenskapens externa behörighet. Det finns därför inte anledning att dra den slutsatsen att det föreslagna avtalet i detta avseende är oförenligt med fördraget.

## II

- 8 Dessa medlemsstaters deltagande i förhandlingarna har emellertid, även om det är berättigat med hänsyn till det ovan nämnda syftet, haft verkningar som gått utöver detta syfte och som stämmer dåligt överens med de krav som framgår av själva begreppen gemenskap och gemensam politik. Detta förhållande förefaller nämligen ha lett till en oklarhet vad gäller tillämpningsområdet för avtalet och stadgan. Sålunda anges i artikel 4 att avtalet och stadgan har bindande verkan på de nio medlemsstaternas och Schweiz territorier, medan de allmänna förpliktelserna enligt artikel 6 gäller "avtalsparterna", dvs. gemenskapen som sådan och de sju avtalslutande staterna.
- 9 I själva stadgan återfinns som berättigade och förpliktade i olika konstellationer, än gemenskapens samtliga medlemsstater och Schweiz (såsom i artiklar-

na 39, 43, 45 och 46), än medlemsstaterna, med undantag av en, och Schweiz (sådan är systematiken hos bestämmelsen i artikel 27 om sammansättningen av tillsynsrådet), än gemenskapen som sådan och Schweiz (i artikel 40 om offentliggörande av fondens rättsakter), än de fem medlemsstater som tilldelats en särskild roll i beslutsprocessen (artikel 27.5 i stadgan). På det hela taget är gemenskapsinstitutionernas roll ytterst begränsad. Kommissionen skall inneha ordförandeskapet för och fullgöra sekretariatsuppgifterna i tillsynsrådet, men utan att utöva någon rösträtt i detta. De beslutsfattande funktionerna inom fondens verksamhet skall innehas av medlemsstaterna. I enlighet med artikel 27.1 skall tillsynsrådet nämligen vara sammansatt av "företrädare" som får sina "befogenheter" och sina "uppdrag" av de berörda medlemsstaterna.

- 10 Enligt domstolens bedömning innebär dessa bestämmelser, särskilt de om tillsynsrådets organisation och beslut i dess egenskap av fondens ledande organ, ett ifrågasättande av gemenskapsinstitutionernas behörighet och dessutom en med fördraget oförenlig förändring i relationerna mellan medlemsstaterna inom ramen för gemenskapen, såsom dessa relationer fastställts ursprungligen och vid utvidgningen av gemenskapen.
- 11 I detta avseende finns det särskilt anledning att framhålla följande två omständigheter:
- a) Ett flertal medlemsstaters inträdande i gemenskapens och dess institutioners ställe i fondens organisationsstruktur, på ett område som omfattas av en gemensam politik som i artikel 3 i fördraget uttryckligen är reserverad för "gemenskapens verksamhet".
  - b) Förändringen till följd härav i relationerna mellan medlemsstaterna, i strid med det redan i andra som-satsen i ingressen till fördraget uttryckta kravet att gemenskapens mål skall uppnås genom "gemensamma åtgärder", varvid dessa åtgärder i enlighet med artikel 4 skall genomföras av gemenskapens institutioner, var och en inom ramen för sin behörighet. Särskilt framstår det som oförenligt med principen om sådana gemensamma åtgärder
    - att en viss medlemsstat – om än frivilligt – helt utesluts från allt deltagande i fondens verksamhet,

- att vissa medlemsstater genom artikel 27.1 tredje stycket i stadgan ges möjlighet att avstå från deltagande på ett område som omfattas av en gemensam politik och slutligen
- att vissa medlemsstater ges särskilda befogenheter i fondens beslutsprocess, med avvikelse från den inom gemenskapen rådande principen för beslutsfattande inom området för den gemensamma politik som här åsyftas.

- 12 Det framgår således att stadgan, långt ifrån att inskränka sig till att innehålla lösningen på problem som följer av de krav som beror på gemenskapens yttre förbindelser, innebär både att gemenskapens handlingsfrihet i de yttre förbindelserna överges och att gemenskapens interna uppbyggnad ändras genom förändringar i väsentliga delar av gemenskapsstrukturen vad beträffar såväl institutionernas befogenheter som medlemsstaternas inbördes ställning. Enligt domstolens mening är tillsynsrådets struktur och beslutsprocessens gestaltning inom detta organ inte förenliga med de krav på enhetlighet och solidaritet som domstolen tidigare har funnit anledning att understryka i domen av den 31 mars 1971 i mål 22/70 kommissionen/rådet mot AETR (Rec. 1971, s. 263) och, mera utförligt, i yttrandet 1/75 av den 11 november 1975 (Rec. 1975, s. 1355 och EGT nr C 268, s. 18, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).
- 13 Försöket att först i efterhand genom artikel 5 i förslaget till förordning införa principer för tillsynsrådets verksamhet som närmare ansluter till fördragets krav, är inte ett lämpligt medel för att rätta till de inneboende bristfälligheter i fondens struktur, som framgår av dess utformning enligt den text som kommissionen har förhandlat fram.
- 14 Domstolen har prövat denna fråga ur alla synvinklar och tagit vederbörlig hänsyn till de svårigheter som kan uppkomma i sökandet efter en praktisk lösning på de problem som uppstår vid upprättandet av en internationell offentlig inrättning som skall förvaltas av gemenskapen och ett enstaka tredje land, med iakttagande av de båda parternas inbördes självständighet. De aktuella intressenas speciella karaktär kan utan tvekan förklara önskan att, inom ramen för de förvaltande organen, utnyttja de myndigheter som mer direkt berörs av frågorna om sjöfarten på de inre vattenvägarna. Motiverar detta mål skapandet av en blandad organisation, inom vilken försvaret av gemenskapens intressen skall säkerställas av närvaron av nationella företrädare, med säte i tillsynsrådet vid sidan av ordföranden och Schweiz företrädare? Efter att ha vägt för och emot, har domstolen kommit fram till slutsatsen

att det utan tvekan är möjligt att uppnå en lämplig jämvikt i sammansättningen av fondens organ, men att detta emellertid inte får leda till en försvagning av gemenskapens institutioner eller till ett övergivande av grunderna för den gemensamma politiken, även om det så vore för ett speciellt och avgränsat syfte. Utsikten att avtalet och stadgan, i enlighet med vad kommissionen uppgett, skulle kunna komma att utgöra en modell för framtida arrangemang på andra områden stärker domstolen i sin negativa hållning. En upprepning av ett sådant tillvägagångssätt skulle nämligen innebära risk för en gradvis och oåterkallelig upplösning av gemenskapens verk, med hänsyn till att det vid varje tillfälle kom att handla om åtaganden gentemot tredje land. Dessa överväganden har varit utslagsgivande då domstolen slutligen bestämt sig för en negativ bedömning såvitt avser denna del av förslaget.

### III

- 15 Vad gäller de beslutsbefogenheter som tilldelats fondens organ, föreskrivs i artikel 39 i stadgan att fondorganens beslut av allmän räckvidd är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i gemenskapens samtliga medlemsstater och i Schweiz. En fråga har ställts om huruvida det faller inom ramen för institutionernas befogenheter att tilldela en från gemenskapen skild internationell offentlig inrättning befogenheter av denna karaktär, som gäller inom hela gemenskapsterritoriet. I synnerhet önskar man få besked om huruvida institutionerna fritt kan överföra befogenheter, eller delar av befogenheter, som de fått genom fördraget, till organ utanför gemenskapen och på så sätt skapa en skyldighet för medlemsstaterna att i sina rättsordningar direkt tillämpa rättsregler av icke-gemenskapligt ursprung, som antagits under former och på villkor som är oförenliga med fördragets föreskrifter och garantier.
- 16 Den sålunda ställda frågan behöver dock inte avgöras i förevarande yttrande. Stadgans bestämmelser innehåller nämligen en så klar och tydlig beskrivning och avgränsning av de fondorganen tillerkända befogenheterna, att det i aktuellt fall endast rör sig om verkställighetsbefogenheter. Således är området för organens handlande begränsat till frågorna om den frivilliga uppläggningsen av överskjutande lastrumskapacitet mot ekonomisk ersättning från en fond som erhåller medel genom bidrag från de fartyg som använder de av fonden omfattade vattenvägarna. Artikel 1 tredje stycket i avtalet innehåller ett ytterligare förtydligande i detta avseende. Enligt denna bestämmelse får syftet med fonden inte vara att, ens faktiskt, bestämma en permanent minimi-

nivå för fraktavgifterna under alla perioder med lågkonjunktur eller att råda bot på strukturell obalans. Särskilt skall bidragstarifferna – dvs. grundtariffen såväl som utnyttjandekoefficienterna – för systemets första verksamhetsår framgå av stadgan och senare ändringar, genom tillsynsrådets beslut, dels hållas inom vissa gränser, dels beslutas enhälligt.

## IV

- 17 Domstolskontrollen enligt det föreslagna avtalet förutsätter att vissa befogenheter tilldelas ett organ, fondtribunalen, som särskilt vad gäller sammansättningen skiljer sig från den genom fördraget inrättade EG-domstolen. Tribunalen skall ges behörighet att döma i frågor om fondens verksamhet på talan som väcks mot fondorganen eller staterna, under de förutsättningar som anges i artikel 43 i stadgan, eller på talan om avtalsbrott mot någon av de stater på vars territorium stadgan har bindande verkan (men inte mot gemenskapen som sådan), under de förutsättningar som anges i artikel 45. Tribunalen skall dessutom ha behörighet att meddela förhandsavgöranden på begäran av nationella domstolar under de förutsättningar som anges i artikel 44. Det skall anmärkas att en sådan begäran om förhandsavgörande får avse inte endast giltigheten och tolkningen av fondorganens beslut, utan även tolkningen av avtalet och stadgan.
- 18 Emellertid har domstolen haft tillfälle att i bl. a. domen av den 30 april 1974 i mål 181/73 Haegemann (Rec. 1974, s. 449) slå fast att ett internationellt avtal, som ingåtts av gemenskapen med en icke-medlemsstat är, vad gemenskapen beträffar, en rättsakt som beslutats av en av institutionerna i den mening som avses i artikel 177 första stycket b i fördraget, varför domstolen, inom ramen för gemenskapens rättsordning, är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av ett sådant avtal. Därigenom uppkommer frågan huruvida bestämmelserna om fondtribunalens behörighet är förenliga med fördragsbestämmelserna om EG-domstolens behörighet.
- 19 Enligt de yttranden som har getts in till domstolen kan stadgans regler om domstolsbehörigheten tolkas på olika sätt. Enligt en tolkning skall tribunalens behörighet anses träda i stället för EG-domstolens behörighet när det gäller tolkningen av avtalet och stadgan. Enligt en annan tolkning skall tribunalens respektive EG-domstolens behörighet anses vara sidoordnade, varför det skall tillkomma den nationella domstolen i en medlemsstat att välja till vilken av de två domstolarna en fråga skall föras vidare.

- 20 Det ankommer inte på domstolen att, inom ramen för ett förfarande för ett yttrande enligt artikel 228 andra stycket i fördraget, slutligt yttra sig om tolkningen av de bestämmelser som är föremål för begäran om yttrande. I aktuellt fall är det tillräckligt att slå fast att det skall ankomma på domstolarna i fråga att göra en sådan tolkning. Även om det är önskvärt att dessa tolkningar i minsta möjliga mån skall komma att ge upphov till behörighetskonflikter, är det likväl inte möjligt att på förhand utesluta att de berörda domstolarna kan komma fram till avvikande tolkningar, med återverkningar på rättssäkerheten.
- 21 Vid inrättandet av en sådan domstolskontroll som föreskrivs i stadgan och som i sin helhet garanterar ett effektivt rättsskydd för de enskilda rättssubjekten, måste hänsyn tas till de tvingande omständigheter som följer av en icke-medlemsstats deltagande. Nödvändigheten av att införa möjligheter att föra talan inför domstol och rättsliga förfaranden som, på ett för alla rättssubjekt likvärdigt sätt, säkerställer att lag och rätt följs i fondens verksamhet, kan i princip anses motivera en konstruktion som den avsedda. Samtidigt som således det i stadgans bestämmelser avspeglade önskemålet att inom ramen för fonden skapa ett rättsligt skydd som är anpassat för problemets speciella karaktär bör godtas, ser sig domstolen emellertid nödsakad att uttrycka viss reservation vad gäller frågan huruvida "fondtribunalens" struktur är förenlig med fördraget.
- 22 Vid en tillämpning av den andra av de tolkningar som angetts ovan under punkt 19 skulle, enligt domstolens mening, en svårighet kunna uppstå vid genomförandet av artikel 6 i förslaget till förordning, genom att de sex ledamöter från EG-domstolen som kallades att tjänstgöra i fondtribunalen skulle kunna hamna i den situationen att de föregrep sitt ställningstagande i frågor som blev föremål för EG-domstolens prövning efter att de hade varit föremål för fondtribunalens prövning och vice versa. Den tilltänkta ordningen skulle kunna komma i konflikt med domarnas skyldighet att vara helt opartiska i sitt ställningstagande till de tvistefrågor som uppkommer inför EG-domstolen. I ytterlighetsfall skulle domstolen kunna befinna sig inför omöjligheten att samla ett beslutsmässigt antal domare för avgörande av frågor som tidigare prövats av fondtribunalen. Av dessa skäl gör domstolen den bedömningen att en "fondtribunal" kan inrättas, under de förutsättningar som anges i artikel 42 i stadgan, endast på villkor att vid sammansättningen av denna "fondtribunal" inte utses någon av de domare som tjänstgör vid EG-domstolen.



Slutligen avger

DOMSTOLEN

följande yttrande:

**Förslaget till avtal om inrättandet av en europeisk uppläggningsfond för sjöfart på inre vattenvägar är inte förenligt med EEG-fördraget.**

Kutscher  
ordförande

Donner  
avdelningsordförande

Pescatore  
avdelningsordförande

Mertens de Wilmars  
domare

Sørensen  
domare

Mackenzie Stuart  
domare

O'Keeffe  
domare

Bosco  
domare

Touffait  
domare

Luxemburg den 26 april 1977.

A. Van Houtte  
justitiensekreterare