

## FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 23 maj 1996 \*

1. Republiken Portugal har väckt talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 94/578/EG<sup>1</sup> om godkännande av Samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Indien om partnerskap och utveckling (nedan kallat avtalet)<sup>2</sup>.

2. Under förfarandet har Republiken Grekland intervenerat till stöd för Republiken Portugals yrkanden medan Danmark och kommissionen har intervenerat till stöd för rådets yrkanden.

3. Orsaken till att denna talan om ogiltigförklaring har väckts är att rådet har valt artiklarna 113 och 130y i förening med artikel 228.2 första meningen samt artikel 228.3 första stycket i fördraget som rättslig grund för rättsakten i fråga. Sökanden har anfört att vissa av föreskrifterna i avtalet, med anledning av de ämnen som däri reglerades, skulle ha antagits med stöd av andra bestämmelser i fördraget. Närmare bestämt borde rådet ha antagit de bestämmelser i avtalet som rör

skydd för de mänskliga rättigheterna (artikel 1) samt utvecklingssamarbete inom områdena energi (artikel 7), turism (artikel 13) och kultur (artikel 15) i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 235 i fördraget. Vad beträffar de bestämmelser i avtalet som rör immateriella rättigheter (artikel 10) och bekämpning av narkotikamissbruk (artikel 19) skulle dessa avse sektorer som faller inom området för medlemsstaternas egen behörighet och således skulle det ha varit nödvändigt att ingå ett blandat avtal.

4. För det fall talan bifalls — det behöver väl knappast påpekas — skulle det innebära att det fastslås att avtalet skulle ha ingåtts enligt andra beslutsförfaranden än dem som använts i föreliggande fall. Om artikel 235 hade använts skulle det nämligen ha krävts ett enhälligt beslut av rådet. Om förfarandet för att ingå ett blandat avtal hade använts skulle det ha krävts en dubbel serie av autonoma och likalydande avtal ingångna av gemenskapen respektive medlemsstaterna. Republiken Portugal har emellertid yrkat att domstolen, för det fall den skulle besluta att ogiltigförklara det ifrågasatta avtalet, skall besluta att bibehålla verkan av avtalet såsom detta har ingåtts.

\* Originalspråk: italienska.

1 — 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).

2 — Kommissionen överlämnade sitt förslag till beslut, grundat på artiklarna 113 och 235 i fördraget, till rådet i mars 1993. Parlamentet uttalade sig till förmån för förslaget den 22 april 1994. För en fullständig redogörelse för de ämnen som omfattas av avtalet hänvisas till punkterna 7 och 8 i förhandlingsrapporten.

5. Den enda fråga som domstolen har att avgöra enligt denna talan gäller således vilken

rättslig grund, och därigenom vilka förfaranderegler, som måste iakttas mot bakgrund av såväl föreskrifterna i avtalet i fråga som av de mål som skall uppnås genom detta. Vi har således att behandla en behörighetsfråga som är ny och betydelsefull. Det är första gången som domstolen har att ingripa inom ramen för tillämpningen av de bestämmelser som genom Fördraget om Europeiska unionen har införts just i fråga om utvecklingssamarbete.<sup>3</sup> Avtalet mellan gemenskapen och Indien utgör i många avseenden ett typexempel på den så kallade "tredje generationens" avtal med utvecklingsländer och kan således vara av intresse för bedömningen av hela denna alltmer betydelsefulla sektor inom området utrikes relationer.

Med anledning av hur nytt och praktiskt betydelsefullt fallet är anser jag att det första som måste klargöras är omfattningen av gemenskapens befogenheter enligt de bestämmelser som rådet har ansett sig behöva tillämpa för att ingå avtalet. Resultatet av undersökningen kommer sedan att kunna användas för att i detalj bedöma bestämmelserna i det avtal vars rättsliga grund är omtvistad.

6. Republiken Portugal och rådet har olika uppfattningar i fråga om räckvidden av de befogenheter som kan hänföras till artiklarna 113 och 130y i fördraget. Enligt sökanden utgör artikel 113 en rättslig grund som

endast kan tillämpas på sådana gemenskapsinsatser som föreskrivs i den bestämmelsen. Det skulle röra sig om särskild tilldelning av befogenheter som varken kan gälla för samtliga former av gemenskapsinsatser som faller inom området för internationella handelsförbindelser eller för att på det externa planet vidta någon åtgärd som berör ämnen som på det interna planet faller inom området för medlemsstaternas behörighet och för vilka artikel 235 måste tillämpas. Enligt rådet utgör däremot artikel 113 en lämplig rättslig grund även för de bestämmelser i avtalet som är underordnade andra bestämmelser som utgör huvudmålet för den reglering som anges i förstnämnda bestämmelsen. Domstolens rättspraxis skulle tala för detta.<sup>4</sup> Det skulle nämligen framgå av avgöranden i andra mål att artikel 113 utgör den lämpliga rättsliga grunden för ett avtal även i ett fall vilket liknar det föreliggande, då en handelspolitisk rättsakt är avsedd att även uppfylla målet att gynna ett tredje lands utveckling.<sup>5</sup>

7. En liknande skillnad mellan Republiken Portugals och rådets ståndpunkter finns med avseende på bestämmelsen i artikel 130y. Enligt sökanden tilldelas inte gemenskapen genom den regeln befogenheten att ingå någon form av internationella avtal med utvecklingsländer ens om regeln läses i förening med artikel 113. Eftersom det inom detta område föreskrivs att gemenskapens och medlemsstaternas befogenheter sammanfaller skulle enligt sökanden utövandet av

3 — Det rör sig som bekant om de bestämmelser som ingår i avdelning XVII i artikel 130u—130y.

4 — Dom av den 17 mars 1993, kommissionen mot rådet (C-155/91, Rec. s. I-939).

5 — Dom av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet (45/86, Rec. s. 1493).

dessa befogenheter ha reglerats enligt subsidiaritetsprincipen. Om den principen hade iakttagits skulle en åtgärd från medlemsstaterna ha varit att föredra framför en åtgärd från gemenskapen, varför ett blandat avtal borde ha ingåtts med stöd av artikel 235. I båda fallen skulle medlemsstaterna ha haft större möjlighet att delta i beslutsprocessen. Detta har även Republiken Grekland hävdat i sin inlägga. Rådet tolkar däremot artikel 130y så, att gemenskapen har fullständig befogenhet att ägna sig åt utvecklingspolitik i enlighet med de mål som fastslås i artikel 130u i fördraget.

ha blivit ett område för gemenskapspolitik, utgjorde redan innan Maastrichtfördraget antogs ett viktigt mål för gemenskapens verksamhet. Från och med de första avtal som antogs i Yaoundé år 1974 har det utförts i tre på varandra följande faser: den "första generationens avtal" kännetecknas av att den främsta betydelsen tillmäts gemenskapens bistånd, den "andra generationens avtal" ägnas huvudsakligen åt ekonomiskt samarbete, och i den "tredje generationens avtal" beaktas förutom handelsförbindelserna även utvecklingsländernas sociala situation.

8. Jag skall behandla de båda ovan angivna ståndpunkterna i samband med en analys av tvistens övriga aspekter och i relation till den rättsliga grunden för de olika föreskrifter i avtalet som har ifrågasatts i föreliggande fall. Vad som inledningsvis bör klargöras är innehållet i och det tänkbara tillämpningsområdet för de här relevanta bestämmelserna i fördraget, till att börja med de som har tolkats olika av Republiken Portugal och rådet.

10. Innan en särskild rättslig grund föreskrevs grundades gemenskapsinsatserna på olika bestämmelser: artikel 238 (i fråga om avtalen med ACP-staterna och medelhavsländerna), artikel 235, ensam eller i förening med någon annan rättslig grund eller, i allmänhet, artikel 113 (med avseende på autonoma avtal som slöts med staterna i Latinamerika och Asien).

#### **Analys av reglerna i fråga om utvecklings-samarbete**

9. Utvecklingssamarbetet, som har stadfäst officiellt i avdelning XVII i fördraget efter att

11. Domstolen hade samtidigt definierat det område inom vilket åtgärder för utvecklings-samarbete rättsenligt kunde vidtas inom den

gemensamma handelspolitiken.<sup>6</sup> Denna rättspraxis utmynnade i domen om de så kallade "generella tullpreferenserna".<sup>7</sup> Som bekant konstaterades i den domen en ny syn på de internationella handelsförbindelserna enligt vilken det gavs ett omfattande utrymme för utvecklingsändamål, varpå slutsatsen drogs att de rättsakter "som är avsedda att inrätta detta system" omfattas av den gemensamma handelspolitiken och således skall antas med stöd av artikel 113 i fördraget.

12. Trots att en rättslig grund således hade fastslagits för detta område, även tack vare domstolens systematisering, fann gemenskapslagstiftaren det vara nödvändigt att införa en avdelning i fördraget som särskilt tillägnades detta ämne.<sup>8</sup> Det är ett val som, om vi låter det stanna därvid, uppfyller kravet på att ge en lämplig rättslig systematisering av en insats som vid det här laget är

relevant i sig och autonom från handelspolitiken på grund av sin betydelse och sitt innehåll. Det är i det avseendet signifikativt att de regler som har införts i unionsfördraget, om man ser till de däri fastslagna målen och systemet för kompetensfördelning, till fullo återger det nya innehåll som ges begreppet utveckling i den tredje generationens avtal.<sup>9</sup>

13. Om vi betraktar de mål som föreskrivs i artikel 130u 1. kommer vi att se att dessa drar upp riktlinjer för ett mångfacetterat utvecklingsbegrepp som är ett resultat av

6 — De viktigaste inslagen i denna rättspraxis utgörs av domen av den 12 juli 1973, *Massey-Ferguson* (8/73, Rec. s. 897) och dom av den 15 december 1976, *Donckerwolcke* (41/76, Rec. s. 1921) samt av yttrande 1/75 av den 11 november 1975 (Rec. s. 1355) och yttrande 1/78 av den 4 oktober 1979 (Rec. s. 2871). Genom dessa avgöranden klargjordes nämligen den dynamiska syn på den gemensamma handelspolitiken som utgör förutsättningen för att i denna behandla frågor som snarare är hänförliga till utvecklingspolitiken.

7 — Ovan nämnda dom av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet.

8 — En särskild hänvisning i fördraget till utvecklingspolitiken föreslogs för första gången av den nederländska regeringen under förhandlingarna om Europeiska enhetsakten. Det ansågs att gemenskapens ingripanden inom denna sektor var tillräckligt omfattande för att såväl med avseende på rättsliga som finansiella medel utgöra en autonom politik skild från handelspolitiken. Trots att förslaget inte bifölls under förhandlingarna återupptogs frågan under Europeiska rådets möte i Rom i oktober 1990. I slutsatserna från detta möte underströks vikten av att inom ramen för gemenskapens internationella verksamhet tillmäta utvecklingspolitiken särskild vikt. Diskussionerna kring frågan slutfördes vid revisionen av fördraget då, änyo på förslag från den nederländska delegationen, det beslutades att formellt erkänna gemenskapens verksamhet inom detta område. Se för en mer detaljerad redogörelse Cloos J., Reinsch G., Vignes D., Weyland J.: *Le Traité de Maastricht*, Bruxelles, 1994, s. 346.

9 — För en tolkning av innebörden att de nya bestämmelserna ingår i en utvecklingsprocess av utvecklingssamarbetet se Raux J., "Politique de coopération au développement et politique commerciale commune", *The European Community's Commercial Policy after 1992: The legal dimension*, M. Maresceau (utgivare), Dordrecht, 1992, s. 157: "La politique de développement est progressivement devenue une politique globale. D'abord conçue comme une politique d'aide, puis largement inspirée par une amélioration des échanges commerciaux, en particulier des exportations en direction de la Communauté ('trade no aid'), la politique communautaire du développement a ensuite privilégié une coopération en vue d'un développement autonome, auto-centré, en particulier en ce qui concerne le développement rural, pour, enfin, se rallier à un développement global, à la mesure des ambitions multiples de la Communauté et de son objectif d'un développement harmonieux. Une telle conception du développement implique un engagement total de la Communauté et une grande cohérence entre les objectifs particuliers de développement qu'elle poursuit. Il ne peut plus être question de développer les échanges commerciaux sans prendre en compte les autres volets de la coopération, et, par voie de conséquence, les objectifs de développement ne sont plus réductibles au commerce. Ils laissent transparaître au contraire une finalité politique dominante et témoignent de la volonté de la Communauté de prendre le relais de ses États membres pour s'engager dans toute l'étendue de ses compétences" (s. 181). Vad avser frågan om "politiska" syften som bakomliggande orsak till att bestämmelserna i fråga har förts in i fördraget se Flaesch-Mouglin, C.: "Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne" i *CDE*, 1993, nr 3-4, s. 351-396, samt Lebellenger, J.: "La rénovation de la politique communautaire du développement" i *RTD eur*, 1994, nr 4, s. 631. Den sistnämnda har uttryckligen anfört: "La reconnaissance solennelle par le Traité sur l'Union européenne d'une politique qui a plus de trente ans d'âge est sans conteste porteuse d'un message politique en direction des 'Suds'. La Communauté a voulu signifier aux PVD qu'elle n'entendait pas relâcher son action en leur faveur, à un moment où les préoccupations sont surtout tournées vers l'Est" (s. 642).

samverkan mellan ekonomiska, sociala och politiska aspekter av utvecklingen och som beaktas av de senaste samarbetsavtalen.<sup>10</sup> Gemenskapens politik skall främja en utveckling som förutom att vara "ekonomisk och social" kännetecknas av att vara hållbar och således aktsam om miljön.<sup>11</sup> Bland de mål som avses anges bland annat en i huvudsak balanserad utveckling och därigenom ett harmoniskt och successivt inlemmande av utvecklingsländerna i världsekonomin samt kampen mot fattigdom. Tillsammans med dessa syften föreskrivs ett annat syfte av allmän och klart politisk karaktär: att gemenskapens insatser skall bidra "till utvecklingen av demokratin och stärkande av demokratin och rättsstaten" samt "till respekten för de mänskliga rättigheterna". De demokratiska värdena blir i ett sådant perspektiv en väsentlig faktor i en hållbar social och ekonomisk utveckling.

14. Systemet för kompetensfördelning har för sin del särskilda kännetecken i förhållande till det system som föreskrivs i andra regler i fördraget.<sup>12</sup> Gemenskapen har tilldelats en befogenhet som är av samma dignitet som medlemsstaternas och som kompletterar

denna.<sup>13</sup> Lydelsen av artikel 130u är tydlig i detta avseende: "Gemenskapens politik inom området för utvecklingssamarbete, som skall vara ett komplement till medlemsstaternas politik, ...".

15. Sökanden och Republiken Grekland tolkar den nyssnämnda regeln så, att gemenskapens politik är underordnad de enskilda medlemsstaternas. Det skulle, hävdar de, vara den förre som kompletterar den senare och inte tvärtom. Således skulle den särskilda rättsliga grund som artikel 130y utgör tolkas restriktivt. Därav skulle vidare följa att gemenskapen på området i fråga inte kan genomföra någon som helst åtgärd endast av den anledningen att det finns en koppling mellan denna åtgärd och utvecklingssamarbetet. Därför skulle åtgärder av den typ som föreskrivs i avtalet i stället grundas på artikel 235, med anledning av de mål och det innehåll som är kännetecknande för avtalet.

16. Den tolkning som föreslås enligt ovan beskrivna argumentation kan inte godtas. Artikel 130u skall läsas i förening med de

10 — För en detaljerad redogörelse av de områden och syften som omfattas av kommissionens åtgärder i de så kallade ALA-staterna (bland vilka Indien ingår), se meddelandet *Orientations pour la coopération avec les pays en voie de développement d'Amerique Latine et d'Asie*. Dokument COM (90) 176 slutlig av den 11 juni 1990.

11 — Denna hänvisning till "hållbarhet" skall jämföras med den "transversala" bestämmelsen i artikel 130r 2., enligt vilken "[m]iljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik".

12 — Se i det avseendet Cisnal de Ugarte, S., Fernández Liesa, C., Moreiro González, C.: *Tratado de la Unión Europea*, Madrid, 1993, s. 83.

13 — I doktrinen är samstämmigheten fullständig: se Flaesch-Mougin, C., a. a. s. 364, Lane, R., : "New Community Competences under the Maastricht Treaty" i *CMLR*, 1993, s. 976, Roldán Barbero J.: "La cooperación al desarrollo" i *Gaceta Jurídica de la C. E. y de la competencia*, D-18, 1992, s. 133: "Otro aspecto interesante y colindante es la incidencia, tratándose de competencia compartida, del principio de subsidiaridad. En mi opinión, el principio prevalente en este ámbito es la complementariedad" (s. 166).

övriga artiklar som är relevanta för detta ämne, främst med regeln i artikel 130x:

”Gemenskapen och medlemsstaterna skall samordna *sina* politik inom området för utvecklingssamarbete och samråda med varandra om *sina* biståndsprogram, även inom internationella organisationer och på internationella konferenser”<sup>14</sup> (mina kursiveringar).

Av hänvisningen till samordning och samråd, som även föreskrivs av effektivitetsskäl<sup>15</sup>, framgår att respektive parts politik inom här avsedda områden är autonom, och det går inte att med hjälp av hänvisningen fastslå ens en funktionell rangordning.

artikel 130w 1. besluta om de ”åtgärder som behövs” för att främja de mål som anges i artikel 130u. Detta innebär att gemenskapen har befogenhet att föra en egen utvecklingspolitik — även med andra medel än avtal eller förhandlingar med tredje land, vilket föreskrivs i artikel 130y och i enlighet med förfarandet i artikel 189c.<sup>16</sup> Dessutom föreskrivs i artikel 130x 1. tredje meningen att medlemsstaterna om det behövs skall bidra till att genomföra gemenskapens biståndsprogram. En nödvändig förutsättning för detta är en autonom gemenskapspolitik som är ett oundgängligt medel för att uppfylla de mål i fördraget som medlemsstaterna i förekommande fall skall bidra till att genomföra. Slutligen skall enligt artikel 130y gemenskapen och medlemsstaterna samarbeta med tredje land ”*inom sina respektive kompetensområden*” medan villkoren för samarbete kan vara föremål för avtal *mellan själva gemenskapen* och tredje land. Det är tydligt att lagstiftarens syfte i varje fall är att tilldela gemenskapen den befogenhet som är nödvändig för att den skall kunna föra en

17. Genom övriga bestämmelser i samma avdelning bekräftas den slutsats jag nyss har redovisat. Det är upp till rådet att enligt

16 — Jag vill ta tillfället i akt för att i det avseendet ge en kort kommentar till kommissionens ställningstagande i fråga om avtalets rättsliga grund. Såväl i sina yttranden som under förhandlingen har institutionen nämligen hävdat att det är nödvändigt att detta internationella avtal grundas på den bestämmelse som anges i artikel 130w och inte på den som anges i artikel 130y. Såsom jag läser de sammantagna bestämmelserna i avdelning XVII anser jag att detta fall i stället måste regleras genom artikel 130y första stycket. Dess lydelse är i detta fall entydig: ”De närmare villkoren för samarbete från gemenskapens sida kan bli *föremål för avtal* mellan gemenskapen och berörda tredje parter; avtalen skall förhandlas fram och ingås enligt artikel 228” (min kursivering). Däremot avser bestämmelsen i artikel 130w 1. endast ”åtgärder” i allmänhet och det klargörs i bestämmelsen att dessa ”kan ta formen av fleråriga program”. Jag anser att förhållandet mellan de båda bestämmelserna är tillräckligt klargjort. Den första bestämmelsen är avsedd att reglera de allmänna villkoren för samarbetet (referensramen för detta, skulle man kunna säga) och således de riktiga samarbetsavtalen. I den andra fastställs däremot de förfaranderegler som gemenskapen har att iakta då den konkret genomför vad som föreskrivs inom sagda ram. Om förhållandet mellan de båda bestämmelserna definieras på detta sätt anser jag att rådet med rätta har valt artikel 130y i fördraget som rättslig grund för avtalet.

14 — Se i det avseendet hur annorlunda det system är som grundar sig på en ”kasuistisk” samordning som föreskrivs i artikel 130.2 i fördraget i fråga om industri: ”I samverkan med kommissionen skall medlemsstaterna samråda inbördes och vid behov samordna sina insatser. Kommissionen får ta lämpliga initiativ för att främja en sådan samordning.” Vikten av ett val som grundar sig på samordning förtydligas av Cisnal de Ugarte, S., Fernández Liesa, C., Moreira González, C., a. a. s. 83: ”Si la política de cooperación al desarrollo, tal y como ha sido formulada en el TCE, no es ni puede llegar a ser una política común, la obligación de coordinación que establece en el artículo 130 X es la garantía comunitaria más precisa de superación y conciliación de otros intereses estatales para configurar un verdadero interés por el desarrollo.”

15 — Se i det avseendet Flacach Mougin C., a. a., s. 360: gemenskapens politik skall samordnas med medlemsstaternas i syfte att ”maximiser l’impact de l’aide au développement de l’Europe” dans sa globalité”.

autonom och lämplig politik inom en viss sektor för att uppnå de mål som ställs upp i artikel 130u 1. och 130u 2.

18. Till skillnad från vad sökanden hävdar i sina inlagor motsägs på intet sätt det resultat jag kommer fram till genom förklaring nr 10 som finns bifogad fördraget, enligt vilken bestämmelserna i artikel 130y inte berör de principer som följer av domstolens dom i målet AETR.<sup>17</sup> Såsom kommissionen och rådet har klargjort fastslås i den domen inte annat än följande: när gemenskapen har antagit gemensamma regler för att genomföra en gemensam politik har medlemsstaterna, vilka endast, som i föreliggande fall, har konkurrerande behörighet, inte längre rätt att vare sig individuellt eller ens gemensamt ingå avtal med tredje land om förpliktelser som kan inverka på dessa regler eller ändra deras räckvidd. De slutsatser jag har dragit i fråga om förhållandet mellan gemenskapens och medlemsstaternas respektive politik kullkastas alls inte utan stöds genom denna rättspraxis.

19. Ytterligare två påpekanden kan göras i samma syfte. Enligt artikel 130x 2. får kommissionen ta lämpliga initiativ för att främja samordningen av medlemsstaternas politik och den egna politiken. För samordningen krävs att de organ som skall genomföra den är jämbördiga. Gemenskapen främjar samordningen och har således en aktiv roll som alls inte är förenlig med påståendet att dess politik skall vara underordnad medlemssta-

ternas.<sup>18</sup> Enligt artikel 130y kan gemenskapen vidta åtgärder inom sin behörighet enligt de förfaranderegler som föreskrivs i artikel 228.2 första meningen med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen och, enligt artikel 228.3, efter det att Europaparlamentet har hört. En sådan beslutsprocess skiljer sig från vad som föreskrivs i artikel 235, som tidigare användes för att bedriva politik inom den sektor som här avses, i det att den gör det enklare för gemenskapen att agera genom att byta ut enhällighet i rådet mot kvalificerad majoritet. Även genom denna normativa uppgift bekräftas, för vad som här är av intresse, att lagstiftaren har velat gynna en fullständig och autonom utveckling av gemenskapspolitiken.

20. På grund av dessa rättsliga bestämmelser kan inte en sådan tolkning av de här behandlade reglerna som sökanden förespråkar godtas. Som domstolen har klargjort är syftet med artikel 235 att kompensera avsaknaden av befogenheter som varken uttryckligen eller underförstått har tilldelats gemenskapens institutioner, när sådana befogenheter likväl framstår som nödvändiga för att

<sup>17</sup> — Dom av den 31 mars 1971, kommissionen mot rådet (22/70, Rec. s. 263).

<sup>18</sup> — Tvärtom, vissa författare har påpekat att det faktum att kommissionen är behörig att främja samordningen av medlemsstaternas politik kan leda till ett resultat som är motsatt det som sökanden har hävdad, det vill säga att utvecklingspolitiken "blir gemensam". Se Cialal de Ugarte, S., Fernández Liesa, C., Moreira González, C.: *a. a.*, s. 83: "La obligación de coordinación de las acciones estatales y comunitarias — que a menudo coinciden en sentido material y espacial — puede limitar en buena medida la autonomía de las políticas de cooperación al desarrollo de los Estados miembros." Se även Roldán Barbero, J.: *a. a.*, s. 131: "En términos generales, la eficacia de la cooperación al desarrollo aconseja, desde luego, la centralización más que la multiplicación de iniciativas" (s. 167).

gemenskapen skall kunna utföra sina uppgifter för att uppnå ett av de mål som fastställs i fördraget.<sup>19</sup> Efter detta klargörande anser jag att det i reglerna i avdelning XVII föreskrivs just de "befogenheter" som är nödvändiga för att uppnå det mål som anges i artikel 3q i fördraget, vilket gör att det inte är nödvändigt att grunda gemenskapens åtgärder i ämnet på artikel 235. Jag anser för övrigt att — även om man, likt sökanden, skulle vilja åberopa subsidiaritetsprincipen — utövandet av gemenskapens behörighet är fullständigt och precist berättigat genom systemet i de här behandlade bestämmelserna. Samarbetspolitiken skall, enligt en uttrycklig bestämmelse i fördraget, *vara ett komplement* till den politik som medlemsstaterna bedriver. Utvecklingssamarbetet och de effektiva medel som detta kräver kan nämligen gå utöver den enskilda medlemsstatens befogenheter och resurser. För övrigt föreligger de kompletterande och utfyllande åtgärderna från gemenskapen — vilket för övrigt sägs uttryckligen i artikel 130y och artikel 25 i själva avtalet<sup>20</sup> — jämsides med varje medlemsstats bilaterala verksamhet och skall samordnas med och anpassas till denna. Det är således genom föreskriften av detta kriterium som risken för olämplig ömsesidig

inblandning i gemenskapens respektive medlemsstaternas verksamhet undanröjs. Såsom den konkurrerande behörigheten är utformad inom denna sektor kan den således fungera i full överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

21. Ämnet har i fördraget den systematik som vi har gått igenom. Det finns där en därför avsedd och lämplig rättslig grund för utvecklingssamarbetet.<sup>21</sup> Den har utformats som en politik som är autonom i förhållande till den politik som förs på nationell nivå. Gemenskapen förfogar över lämpliga medel för att genomföra den. De omtvistade bestämmelserna i avtalet skall således bedömas enligt en tolkningsregel enligt vilken målen i denna nya avdelning i fördraget tillmäts lämplig vikt. Därav följer ett flertal konsekvenser som jag kommer att beakta nedan för att utforma mitt förslag till avgörande, men som jag vill nämna redan nu.

Den första är att samarbetspolitiken är utformad som den bör vara. Den skall på vederbörligt sätt särskiljas från den gemensamma handelspolitiken. I fördraget hålls nämligen dessa båda områden åtskilda, såväl vad avser

19 — Se senast yttrande nr 2/94 av den 28 mars 1996 (REG s. I-1759, punkt 33).

20 — Det andra stycket i artikel 130y har följande lydelse: "Förväntande stycke skall inte inverka på medlemsstaternas behörighet att förhandla i internationella organ och att ingå internationella avtal." I artikel 25 i avtalet anges att "med undantag för de relevanta bestämmelserna i fördragen om upprättandet av de europeiska gemenskaperna utgör inte detta avtal eller någon åtgärd som vidtas i enlighet med detta något hinder för medlemsstaterna eller gemenskapen att påbörja bilateral verksamhet med Republiken Indien i fråga om ekonomiskt samarbete eller att i förekommande fall sluta nya avtal om ekonomiskt samarbete med det landet". Se även artikel 1 andra meningen i rådets förordning (EEG) nr 443 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): "Detta samarbete, som skall vara ett komplement till medlemsstaternas bistånd, skall omfatta finansiellt och tekniskt utvecklingsbistånd och ekonomiskt samarbete."

21 — Se i det avseendet Raux J., 4. 4., vilken mot bakgrund av hur sammansatt det utvecklingsbegreppet är som undan för undan har definierats i domstolens olika avgöranden anser att "On comprend ... que le Conseil des Communautés européennes ait jugé 'nécessaire' de recourir à la fois aux articles 113 et 235 pour conclure les accords de coopération commerciale et économique avec les pays en voie de développement. Les dispositions du traité CEE (art. 113) ne pouvaient tenir compte de la richesse des accords envisagés, alors qu'elles avaient pu suffire à fonder la conclusion des 'accords de la première génération': accords de commerce ou accords de coopération commerciale. A l'avenir, le Conseil devrait se fonder sur les dispositions conjuguées des articles 130 Y et 228 en vue de conclure des accords de coopération inspirés des mêmes objectifs" (s. 183, mina kursiveringar).

deras respektive mål som de medel som är avsedda för att uppnå dessa.<sup>22</sup>

som denna kategori av internationella avtal har.<sup>24</sup>

För det andra skall inte bortses från det faktum att gemenskapens behörighet i fråga om samarbetspolitiken är anpassad till de omfattande mål som föreskrivs inom den avdelningen i fördraget. Gemenskapsfördragens syfte är att de i fördragen föreskrivna målen skall uppnås genom effektiva medel, vilket generaladvokaten Lenz med rätta har påpekat i ett annat mål.<sup>23</sup> Medlen för gemenskapens insatser skall vara lämpade för de mål som skall uppnås, och det är upp till den som har att tolka dem att på ett sammanhängande sätt bygga upp den nya politiken genom att säkerställa att de regler som avser särskilt dessa mål får en ändamålsenlig verkan.

Slutligen skall en bedömning av de ämnen som utvecklingssamarbetet avser utföras med noggrant beaktande av vad som föreskrivs i den tredje generationens avtal, eftersom ämnet har tagits in i fördraget framför allt med avseende på de mål och det innehåll

## Skyddet för de mänskliga rättigheterna

22. Artikel 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 beståndsdel i avtalet.”

22 — Jag anser mig inte i det avseendet kunna dela den ståndpunkt som Republiken Portugals representant har redovisat under sammanträdet och enligt vilken det vore överflödigt att tillämpa artikel 113 i förevarande fall eftersom samarbetsavtalet endast skulle grundas på reglerna i avdelning XVII. För det första grundar sig det påpekandet på en tolkning av begreppet gemensam handelspolitik som, mot bakgrund av domstolens rättspraxis, inte kan godtas eftersom den är obefogad restriktiv (se i det avseendet de domar som har nämnts i fotnot 6). För det andra beror andra bestämmelser i avtalet, vars rättsenlighet för övrigt inte är omtvistad, aspekter som är nära förbundna med den gemensamma handelspolitiken. Jag hänför mig exempelvis till artiklarna 2 (behandling som mest gynnad nation) och 3 (handel och handelsamarbete). Således är två slags ”syften” tydligt företrädda i avtalet, som avser handel och som avser utveckling, vilka den som har att tolka avtalet kan och skall hålla begreppsmässigt åtskilda.

23 — Generaladvokaten Lenz förslag till avgörande i målet kommissionen mot rådet, ovan nämnt i fotnot 5 (45/86, Rec. 1987, s. 1501, särskilt s. 1512).

24 — Att det är nödvändigt att låta den tredje generationens avtal utgöra bedömningsgrund för att fastställa det innehåll som artikel 130u skall tillerkännas bekräftas av att artikel 235 har använts som rättslig grund för avtalen i fråga. Om denna artikel är en rättslig ”ersättningsgrund” följer det nämligen av detta att de åtgärder som har utarbetats i enlighet med de föregående avtalen av just den anledningen måste anses utgöra särskilda insatser för att utföra gemenskapens verksamhet i syfte att uppnå utvecklingssamarbetets mål. Enligt min mening blir den logiska följden därav att de ämnen som enligt avtalen omfattas av åtgärderna kommer att ingå i den nya rättsliga grundens tillämpningsområde. Med anledning av utvecklingssamarbetets historiska kännetecken kan heller ingen betydelse tillmätas den tänkbara invändning som skulle grunda sig på att domstolens rättspraxis skulle vara irrelevant för att fastställa den rättsliga grunden (se dom av den 23 februari 1988, Förenade kungariket mot rådet, 68/86, Rec. s. 855, punkt 29). Som jag har konstaterat i den löpande texten då jag anför doktrinen till stöd för min ståndpunkt, finns den särskilda rättsliga grunden för artikel 130y just för att stadfästa gränsen för gemenskapens verksamhet i fråga om utveckling och skall, enligt min mening, grundas på denna. Det är således endast på denna grund som jag anser att förekomsten av liknande klausuler i tidigare avtal utgör ett viktigt tecken på att avtalsklausulerna är rättsenliga såväl med avseende på deras mål som på deras innehåll.

*Parternas ståndpunkter*

23. Republiken Portugal anser att artikel 235 i fördraget bör anses utgöra ovannämnda bestämmelses rättsliga grund. Även om det har medgivits att frågan om mänskliga rättigheter har en central ställning i gemenskapens rättsordning skulle det inte innebära att gemenskapen kan vidta åtgärder inom denna sektor, vare sig på det interna eller externa planet. Bestämmelsen i avtalet skulle inte heller vara motiverad ens genom den uttryckliga föreskriften i artikel 130u 2., enligt vilken gemenskapens politik skall bidra till målet att "respektera de mänskliga rättigheterna". Enligt Republiken Portugal rör det sig om en enkel hänvisning till ett allmänt mål som sedan skulle uppnås genom de medel för insatser som föreskrivs i reglerna i avdelning XVII. Ämnet skulle således regleras av avtal som har ingåtts inom ramen för gemenskapens och medlemsstaternas respektive behörighet. Vad beträffar frågan om huruvida den valda rättsliga grunden är korrekt, är det ur ett sådant perspektiv likaledes irrelevant att respekten för de mänskliga rättigheterna utgör en "väsentlig bestämmelse" i avtalet. Med andra ord skulle bestämmelsen i fråga endast utgöra förutsättningen för andra eventuella rättsakter som däremot skulle grundas på artikel 235.

24. Rådet har i generella ordalag invänt att sökanden i sin argumentation gör en konstlad åtskillnad mellan de mål för gemenskapens verksamhet som har fastslagits i artikel 130u och de medel som föreskrivits för dessa och som föreskrivs i artiklarna 130y och 130w, vilket får den paradoxala följden

att varje verksamhet vars mål anges i artikel 130u borde ha artikel 235 som rättslig grund. Rådet hävdar dessutom att det faktum att respekten för de mänskliga rättigheterna kvalificeras som en väsentlig bestämmelse har sin grund direkt i artikel 130u och får den lämpliga och legitima följden att det blir möjligt för gemenskapen att sätta avtalet ur kraft eller suspendera det om den stat som åtnjuter gemenskapens stöd allvarligt bryter mot de värden som skall skyddas. Kommissionen och Konungariket Danmark är i sina respektive inlagor eniga om att klausulen i artikel 1 är fullständigt rättsenlig.

*Bedömning*

25. I domstolens rättspraxis, och den regel som antagits i artikel F2 för att stadfästa den i fördraget, framställs respekten för de mänskliga rättigheterna som ett mål som all unionens verksamhet skall rätta sig efter. Domstolen har nyligen åter fastslagit att:

"de grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vilkas iakttagande domstolen skall säkerställa. I detta hänseende har domstolen hämtat inspiration från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner samt från

den vägledning som ges i de internationella dokument som rör skyddet av de mänskliga rättigheterna och som medlemsstaterna har medverkat eller anslutit sig till".<sup>25</sup>

26. Således måste en sådan ståndpunkt i vårt fall beslutas med avseende på reglerna i fråga om utvecklingssamarbete.<sup>26</sup> Politiken inom sektorn skall "bidra" till det allmänna målet att ... respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Med andra ord, det är således en förutsättning för samarbetet att de demokratiska principerna respekteras och att de rättigheter som gäller i den stat som samarbetar med gemenskapen säkerställs.<sup>27</sup>

27. Att ett villkorssamband mellan rättighetsskyddet och utvecklingssamarbetet fastställs följer för övrigt inte av någon ny inriktning av gemenskapens verksamhet. Från mitten av 80-talet har ett sådant samband medgivits i ett antal rättsakter. Jag skall nämna de viktigaste. Den första var utrikesministrarnas förklaring av den 21 juli 1986, i

vilken det hävdades att det är en väsentlig faktor inom de internationella relationerna och en av stöttepelarna för det europeiska samarbetet och för relationerna mellan gemenskapen, medlemsstaterna och andra stater att de mänskliga rättigheterna respekteras, utvecklas och skyddas. Därefter angav kommissionen i ett meddelande till rådet av den 13 mars 1991 att det var nödvändigt att koppla samman samarbetspolitiken med respekten för och främjandet av de mänskliga rättigheterna samt med stödet för demokratiseringsprocessen i dessa stater.<sup>28</sup> I Europeiska rådets resolution av den 26 och 27 juni 1992 fastslogs ånyo [det förhållandet] att "att de mänskliga rättigheterna respekteras, främjas och värnas utgör en väsentlig faktor för de internationella relationerna och således en av samarbetets hörnstenar" och att rådet fäste "särskild vikt vid de positiva initiativ som har tagits för att garantera ett aktivt stöd till de länder som håller på att vidta åtgärder för att införa demokrati, förbättra respekten för de mänskliga rättigheterna samt verka för en god förvaltning".<sup>29</sup> Slutligen medgavs i rådets och medlemsstaternas resolution av den 28 november 1991 om mänskliga rättigheter, demokrati och utveckling att de mänskliga rättigheterna är ett universellt värde som samtliga medlemsstater är skyldiga att främja, ånyo för att hävda att en balanserad och hållbar utveckling grundas på

25 — Se yttrande 2/94 (ovan nämnt i fotnot 19), punkt 33.

26 — Å andra sidan hänvisas i yttrande 2/94 uttryckligen i punkt 32 till artikel 130u för att fastslå ämnets betydelse för gemenskapens rättsordning.

27 — Cloos J., a. a. s. 349: "La formulation retenue semble à première vue être une simple constatation de fait. Mais il est clair que, dans l'esprit des auteurs du traité, une certaine conditionalité est sous-entendue ici."

28 — Kommissionens meddelande till rådet om de mänskliga rättigheterna, demokratin och utvecklingssamarbetet, *Bulletin des Communautés européennes*, nr 3/1991, punkt 1.3.41, s. 69.

29 — Se slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon i *Bulletin des Communautés européennes*, nr 6/1992, punkt 1.26, s. 16 (min kursivering). Se för ett mindre utförligt resonemang slutsatserna från Europeiska rådets möte i Luxemburg av den 28 och 29 juni 1991, där det åter fastslås att rådet är övertygat om att "vissa viktiga aspekter av dessa relationer (med utvecklingsländerna), såsom utvecklingen av demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och saneringen av ekonomin, måste utvecklas" (*Bulletin des Communautés européennes* nr 6/1991, punkt 1.30, s. 14).

respekten för de mänskliga rättigheterna.<sup>30 31</sup> Dessa anvisningar bekräftades slutgiltigt i ovan nämnda förordning nr 443/92. I bestämmelsen i artikel 2 i förordningen fastslås nämligen uttryckligen att "[g]emenskapens utvecklings- och samarbetspolitik skall ta sikte på mänsklig utveckling" (första stycket) och att "respekt för och iakttagande av mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och demokratiska principer är nödvändiga förutsättningar för verklig och varaktig ekonomisk och social utveckling" (andra stycket).

28. Då detta sagts, kvarstår att kontrollera huruvida den så kallade demokratiska klausulen såsom den är avfattad i artikel 1 i avtalet kan ingå i ett avtal som har ingåtts i enlighet med artikel 130y. Att en sådan klausul

skrivs in i avtalet — vilket numera är regel i gemenskapens insatser från och med den tredje generationens avtal<sup>32</sup> — tjänar just till att anpassa samarbetspolitiken till respekten för de mänskliga rättigheterna i enlighet med anvisningarna i fördraget. Detta har ett funktionellt värde och syftar till att göra det möjligt för gemenskapen att utöva rätten att få avtalet satt ur kraft i enlighet med artikel 60 i Wienkonventionen då tredje land i sin rättsordning inte har respekterat de mänskliga rättigheterna.<sup>33</sup> Hänvisningen i avtalet till att de mänskliga rättigheterna skall iakttas har för övrigt just denna betydelse och ingen annan. Vad som här är av betydelse är att den

30 — I den akten, vars syfte är att fastställa riktlinjer för gemenskapens och medlemsstaternas verksamhet, nämns uttryckligen (punkt 5) att de mänskliga rättigheterna är av väsentlig betydelse för utvecklingssamarbetet och, utifrån den ståndpunkten, (punkt 6) för möjligheten att vidta motåtgärder mot de stater som åtnjuter finansiellt stöd från gemenskapen vid fall av allvarliga och bestående kränkningar av de mänskliga rättigheterna inom deras territorier. Där (punkt 7) bedöms de olika typerna av sanktioner som kan tillämpas just i syfte att skydda de berörda befolkningarnas intressen även om de direkta förbindelserna med den lokala regeringen upphävs. Resolutionstexten ingår i *Recueil de textes adoptés par le Conseil dans sa formation des ministres de la Coopération au développement*, Bryssel, 1992, s. 91.

31 — Se även rådets riktlinjer av den 18—19 december 1990 och av den 4 februari 1991 för samarbetet med utvecklingsländerna i Latinamerika och Asien, punkt 2. "Samarbetet tar sikte på en utveckling som baseras på människan och som således förutsätter att alla människans rättigheter respekteras och främjas. *Samarbetsåtgärderna ingår i detta positiva perspektiv, i vilket respekten för de mänskliga rättigheterna erkänns som en grundläggande faktor för en verklig utveckling och i vilket själva samarbetet förstås som ett bidrag till främjandet av dessa rättigheter*" (min kursivering). Dessutom sägs i det andra stycket i samma punkt att "Vid allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna kan gemenskapen ändra eller avbryta samarbetet genom att begränsa samarbetet till verksamheter som är till direkt nytta för de behövande delarna av befolkningen" (mina kursiveringar). Texten återges i *Recueil de textes adoptés par le Conseil dans sa formation des ministres de la Coopération au développement*, Bryssel, 1992, s. 115. För en tankeväckande redogörelse för den historiska och politiska utvecklingen av synen på kopplingen mellan samarbete och mänskliga rättigheter, se Goybet, C.: "Aide au développement, démocratie et droits de l'homme: premier bilan", i *RMC* 1993, s. 785.

32 — Man kan hävda, utan risk för att bli motsagd, att den demokratiska klausulen numera är gängse i de internationella avtal som gemenskapen ingår. Förutom att ingå i samtliga associeringsavtal med länderna i Östeuropa samt i samliga samlavtalen med A.L.A.-länderna har den antagits i de avtal som ingåtts i enlighet med artikel 130y. Se i det avseendet rådets beslut 94/822/EG av den 19 december 1994 om ingåendet av ett samarbetsavtal mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Sydafrika (EGT nr L 341, s. 61; vid överläggningen fanns ingen svensk version att tillgå). I artikel 1 i avtalet sägs att: "Relationerna mellan gemenskapen å ena sidan och Sydafrika å den andra ... grundar sig på respekten för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna, vilka ligger till grund för de avtalslutande parternas nationella och internationella politik och utgör en viktig beståndsdel i detta avtal" (min kursivering). Se även rådets beslut 95/129/EG av den 27 mars 1995 om ingåendet av samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Demokratiska socialistiska republiken Sri Lanka om partnerskap och utveckling (EGT nr L 85, s. 32). I artikel 1 i avtalet sägs att: "Respekten för de demokratiska principerna och de mänskliga rättigheterna vilka ligger till grund för gemenskapens och Sri Lankas interna och externa politik och utgör en viktig beståndsdel i avtalet ligger till grund för samarbetet mellan gemenskapen och Sri Lanka" (min kursivering). Båda rättsakterna hade artiklarna 113, 130y och 228 som rättslig grund.

33 — Det är nämligen förekomsten av ett "väsentligt" brott som är den främsta förutsättningen enligt artikel 60 i Wienkonventionen för att ena parten lagligen skall kunna få avtalet satt ur kraft eller suspenderat helt eller delvis. Enligt artikel 60.3 b) kan ett sådant brott bestå i ett "brott mot en bestämmelse som är väsentlig för förverkligandet av traktatens ändamål och syfte". Se i det avseendet Pisillo Mazzeschi, R.: *Risoluzione e sospensione dei Trattati per inadempimento*, Milano, 1984, s. 93 f. Se artikel 2 tredje stycket i ovannämnda förordning nr 443/92: "Vid allvarliga och fortgående kränkningar av mänskliga rättigheter och demokratiska principer kan gemenskapen ändra eller avbryta samarbetet med de berörda staterna..."

otvivelaktigt är ämnad att uppnå samarbets- och utvecklingspolitikens mål enligt bestämmelsen i artikel 130u.

solenergi, samt beaktande av energiförbrukningens inverkan på miljön.”

29. Den sistnämnda bestämmelsen i fördraget ger således en säker rättslig grund för artikel 1 i avtalet. Inte nog med det. Genom gemenskapens sammantagna åtgärder i ämnet klargörs den betydelse som respekten för de mänskliga rättigheterna tillmäts inom utvecklingspolitiken gentemot tredje land. Om detta beaktas vederbörligen skall demokratiklausulen rent av anses vara *nödvändig* för att utvecklingspolitiken skall kunna genomföras rättsenligt. Jag vill dessutom tillägga att om en sådan klausul *inte antogs* skulle gemenskapsinsatsen rent av vara rättsstridig, eftersom detta skulle medföra att det saknades garanti för att den tydliga bestämmelsen i artikel 130u iakttogs. Sökandens invändningar i detta avseende kan således inte vinna stöd.

## Energi, turism och kultur

Artikel 7 har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna erkänner den betydelse som energisektorn har för den ekonomiska och sociala utvecklingen och förbinder sig att utveckla sitt samarbete, särskilt med avseende på energiproduktion, energibesparande åtgärder och rationell användning av energi. Det förbättrade samarbetet kommer särskilt att avse energiplanläggning, alternativa energikällor, däribland

Artikel 13 har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna är eniga om att bidra till samarbetet i fråga om turism genom särskilda åtgärder, däribland:

- a) utbyte av information och genomförande av studier,
- b) utbildningsprogram,
- c) främjande av investeringar och gemensamma företag.”

Artikel 15 har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna skall samarbeta i fråga om information och kultur, såväl för att förbättra den ömsesidiga förståelsen som för att stärka de kulturella banden mellan de båda regionerna. Detta samarbete kan omfatta:

- a) utbyte av information i frågor av kulturellt intresse,

- b) förberedande studier och tekniskt bistånd för bevarande av det kulturella arvet,

Dessutom skulle det vara en förutsättning för klausulerna i avtalet att andra åtgärder vidtogs, till exempel i fråga om alternativa energikällor, för vilka det inte skulle finnas någon annan bestämmelse än artikel 235 som kunde motivera gemenskapens åtgärd.

- c) samarbete inom mediasektorn och i fråga om audiovisuell dokumentation,

- d) anordnande av kulturella evenemang och kulturellt utbyte.”

31. Enligt svaranden och kommissionen är de nämnda bestämmelserna i avtalet däremot av underordnad karaktär i förhållande till utvecklingssamarbetet, vilket skulle utgöra huvudinnehållet för rättsakten, och de saknar dessutom ett normativt innehåll.

### *Parternas ståndpunkter*

### *Bedömning*

30. Vad beträffar de tre ovannämnda ämnena hävdar sökanden att det saknas en särskild rättslig grund för gemenskapens behörighet och att det således skulle vara nödvändigt att tillämpa artikel 235 för att ingå avtalet. Energi och turism skulle nämligen endast behandlas, på ett allmänt sätt, i artikel 3 i fördraget medan den behörighet i fråga om kultur som har tilldelats gemenskapen genom artikel 128.2 endast skulle avse samordning.<sup>34</sup>

32. Med anledning av den ståndpunkt som har framförts av Republiken Portugal måste frågan ställas om ämnena i fråga kan hänföras till målen för samarbetet såsom dessa definieras i artikel 130u och om bestämmelserna i avtalet med hänsyn till deras innehåll i materiellt hänseende kan omfattas av tillämpningsområdet för de avtal som avses i artikel 130y.

33. Svaret på den första frågan är enligt min mening jakande. De tre ämnena är av väsentlig betydelse för utvecklingen och faller således med säkerhet inom gränserna för detta

34 — Artikel 128.2 första stycket har följande lydelse: "Gemenskapens insatser skall syfta till att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet..."

ämne såsom det stegvis har definierats i en följd av avtal och sedan har fastställts i artikel 130u i fördraget. För övrigt är det betydelsefullt att dessa ekonomiska sektorer har varit föremål för tidigare gemenskapsåtgärder i fråga om samarbete och således utgör en del av det ämnets *acquis communautaire*.<sup>35</sup>

Samma resonemang gäller i fråga om turism. Även i detta fall står vi inför en ekonomisk aktivitet som är av stor betydelse för utvecklingsländerna. Eftersom den i sig bidrar till den ekonomiska och sociala utvecklingen samt till bekämpningen av fattigdom måste den kunna falla inom ramen för artikel 130u i full överensstämmelse med den tolkning av begreppet utveckling som ges i den tredje generationens avtal.

34. Stadgandet i artikeln i avtalet som avser energiområdet, enligt vilket ämnet i fråga är viktigt "för den ekonomiska och sociala utvecklingen", kan utan att ytterligare bedömning är nödvändig sägas vara av avgörande betydelse. För övrigt angavs redan i artikel 8 i förordning nr 443/92 att det ekonomiska samarbetet med utvecklingsländerna skulle "omfatta alla ekonomiska, tekniska och vetenskapliga områden, särskilt energi" (första stycket).<sup>36</sup> I artikel 7 i avtalet klargörs att bland de olika energikällorna skall alternativa sådana främjas. Lösningen överensstämmer helt med kraven på miljöskydd vilka, som jag haft tillfälle att påpeka, är knutna till begreppet hållbar utveckling och till hänvisningen till "industriekologi", som anges i samma artikel i nyssnämnda förordning.

Jag skall slutligen behandla kulturen. Här ges vägledning till vad som föreskrivs i själva fördraget med avseende på de regler som anges i avdelning IX. I artikel 128.4 kopplas kulturpolitiken samman med gemenskapens övriga verksamhet: "[g]emenskapen skall beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i detta fördrag". I artikel 128.3 avses vidare en tydlig internationell dimension för gemenskapens verksamhet inom det området i det att det föreskrivs att "[g]emenskapen och medlemsstaterna skall främja samarbetet med tredje land ... på kulturområdet".

35 — Se i det avseendet bland annat rådets beslut 92/509/EEG av den 19 oktober 1992 om ingående av ramavtalet om samarbete mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Paraguay (EGT nr L 313, s. 71, artiklarna 13 och 17 i avtalet; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) samt rådets beslut 91/627/EEG av den 7 oktober 1991 om ingående av ramavtalet om samarbete mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Mexicos förenta stater (EGT nr L 340, s. 1, artiklarna 30, 32 och 35 i avtalet; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

36 — Förordning nr 443/92 (ovan nämnd i fotnot 20, min kursivering).

Kulturen utgör således ett "transversellt" mål för gemenskapen som påverkar politiken inom enskilda sektorer och som även sätter sin prägel på dess internationella verksamhet, även inom utvecklingssamarbetet.

35. Den aspekten anges uttryckligen såväl i rådets förklaring om samarbetet med utvecklingsländerna i Latinamerika och Asien, enligt vilken "gemenskapens samarbete skall syfta till att stärka *den kulturella dimensionen* i relationerna mellan de båda regionerna" (min kursivering), som i bestämmelsen i artikel 5.6 i ovannämnda förordning nr 443/92, i vilken fastslås att "den kulturella dimensionen i utvecklingen skall alltid vara ett mål i alla verksamheter och program som gemenskapen deltar i" samt slutligen i gemenskapens praxis, som utmärks av att ämnet ingår i ett flertal avtal med utvecklingsländer.<sup>37</sup>

och det skulle då inte vara fråga om åtgärder som kan grundas på artikel 130y.

37. Detta är emellertid inte fallet. De bestämmelser i avtalet som här diskuteras utmärks samtliga av att de saknar normativt innehåll. Inom energisektorn "åtar sig [parterna] att utveckla sitt samarbete", inom turismsektorn är parterna "eniga om att bidra till samarbetet", i kulturella frågor skall de "samarbeta ... för att förbättra den ömsesidiga förståelsen som för att stärka de kulturella banden mellan de båda regionerna".

36. Det råder således inget tvivel om att dessa ämnen med avseende på sina mål faller inom begreppet utvecklingssamarbete. Emellertid bör innehållet i avtalsbestämmelserna beaktas. Om medlemsstaterna genom dessa åläggs särskilda, detaljerade skyldigheter skulle gemenskapens behörighet kunna framstå som tvivelaktig eftersom utövandet av denna behörighet skulle kunna få konsekvenser för den gemensamma marknaden,

Som synes utgör bestämmelserna snarare avsiktsförklaringar än föreskrifter om tydliga skyldigheter som åläggs parterna. Det går heller inte att dela sökandens ståndpunkt att det i själva avtalet föreskrivs att åtgärder som skulle förutsätta att artikel 235 tillämpades skall vidtas. Även om de föreskrivna insatserna (informationsutbyte, genomförande av undersökningar, främjande av investeringar, utbildningsprogram) är allmänt formulerade är de uppenbarligen direkt knutna till samarbetet inom dessa sektorer, och med anledning av deras underordnade karaktär kan de hänföras till den rättsliga grund som har valts

37 — Rådets riktlinjer av den 18—19 december 1990 och av den 4 februari 1991 om samarbetet med utvecklingsländer i Latinamerika och Asien i *Recueil des textes adoptés par le Conseil des ministres de la Coopération au développement*, Bryssel, 1992, s. 115. Dessa riktlinjer har sedan givits uttryck i en serie avtal som gemenskapen ingått med ALA-länderna. Se, förutom de ovan nämnda, rådets beslut 91/158/EEG av den 4 mars 1991 om ingåendet av ramavtalet för samarbete mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Chile (EGT nr L 79, s. 1, artikel 13 i avtalet; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), rådets beslut 92/205/EEG av den 16 mars 1992 om ingåendet av ramavtalet om samarbete mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Uruguay (EGT nr L 94, s. 1, artikel 16 i avtalet; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

för att ingå avtalet.<sup>38</sup> Jag anser således att svarandens ståndpunkt bör godtas.

Parterna förbinder sig likaledes att, i mån av möjlighet, underlätta tillgång till immaterialrättsliga organs databaser.”

## Immateriella rättigheter

### *Parternas ståndpunkter*

38. Artikel 10 har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna förbinder sig att, i den mån deras respektive lagstiftning, föreskrifter och politik tillåter det, säkerställa ett lämpligt och effektivt skydd för immateriella rättigheter, däribland av patent, varumärken, upphovsrätter och liknande rättigheter, geografiska beteckningar (däribland ursprungs-beteckningar), industriella ritningar samt kretsmönster för integrerade kretsar, och att stärka detta skydd när så är önskvärt.

39. Republiken Portugal anser att gemenskapen inte är behörig att åta sig sådana skyldigheter med stöd av artiklarna 113 och 130y. Till stöd för sin uppfattning har sökanden åberopat avgöranden från domstolen i vilka denna har fastslagit att det i frånvaro av gemenskapsbestämmelser för harmonisering av nationell lagstiftning är medlemsstaterna som inom ramen för internationella konventioner skall fastställa villkoren för och innehållet i förfarandena för upphovsrätt till litterära och konstnärliga rättigheter.<sup>39</sup> Syftet med denna rättspraxis är att förhindra att gemenskapen använder sig av externa avtal som en omväg för att inkräkta på ämnen som den i stället skall reglera i enlighet med förfarande- och omröstningsreglerna i artiklarna 100 och 100a med avseende på åtgärder för harmonisering av den inre marknaden eller i artikel 235 för att skapa nya beteckningar som läggs till de nationella beteckningarna.<sup>40</sup> En sådan slutsats skulle stödjas av yttrande 1/94, i vilket domstolen har fastslagit att det föreligger en delad behörighet mellan gemenskapen och medlemsstaterna i fråga om TRIPS-avtalet.<sup>41</sup>

38 — Vad beträffar den ”underordnade” karaktären av klausuler som liknar klausulerna i föreliggande fall, se yttrande 1/78 (ovan nämnt i fotnot 6), punkt 56. Jag anser det heller inte möjligt att godta de invändningar om i fråga om utbildningsverksamheten som sökanden har framfört under sammanträdet. Jag är övertygad om detta på grund av att det är nödvändigt att betrakta åtgärderna utifrån syftet med avtalet och inte, som sökanden förefaller göra (och inte uteslutande i detta avseende), i absolut hänseende. Det rör sig således inte om ett avtal som huvudsakligen avser yrkesutbildning utan åtgärder som är klart underordnade målen för utvecklingssamarbetet, och jag finner det lämpligt att understryka att det svårligen kan anses att utbildningsaspekter inte skulle omfattas av dessa mål. Detta framgår för övrigt av ett antal av gemenskapens rättsakter, såsom till exempel i den ovan nämnda förordningen nr 443/92 (artiklarna 5 och 7) om utbildningsåtgärder eller i rådets ovan nämnda riktlinjer (fotnot 37), i vilka utbildningen räknas in bland ”de tillämpningsområden som skall prioriteras i gemenskapens samarbetsåtgärder” (s. 119, punkt 2, min kursivering).

39 — Dom av den 20 oktober 1993, Phil Collins (förenade målen C-92/92 och C-326/92, Rec. s. I-5145, punkt 19) och av den 24 januari 1989, EMI-Electrola (341/87, Rec. s. 79, punkt 11).

40 — Detta har beslutats genom rådets förordning (EG) nr 40/94 av den 20 december 1993 om gemenskapsvarumärke (EGT nr L 11, s. 1).

41 — Yttrande 1/94 av den 15 november 1994 (Rec. s. I-5267).

40. Rådet, till vilket kommissionen har anslutit sig, hävdar att klausulerna i avtalet har en begränsad räckvidd och medför väsentliga skyldigheter för Republiken Indien. På denna grund, och med hänvisning till vad domstolen har fastslagit i yttrande 1/94, drar rådet slutsatsen att gemenskapen var behörig att ingå avtalet utan medlemsstaternas medverkan med stöd av artikel 113.

### *Bedömning*

41. Även jag anser att bedömningen av frågan skall göras på grundval av vad domstolen har fastslagit i yttrande 1/94. I det utlåtandet fastslås förvisso att gemenskapen inte har exklusiv behörighet med avseende på immateriella rättigheter eftersom en konkurrerande behörighet måste tillerkännas medlemsstaterna. Detta medför att det krävs ett blandat avtal för att reglera ämnet i samband med yttre förbindelser.

42. Det skall emellertid erinras om att den slutsatsen drogs med avseende på ett avtal som har ett mycket omfattande tillämpningsområde, ett mycket detaljerat innehåll och syftet att "förstärka och harmonisera det världsomfattande skyddet för immateriella rättigheter".<sup>42</sup> Sådana var omständigheterna i det fallet. Det saknades harmoniseringsåtgärder. Gemenskapen hade således inte

utövat befogenheten att reglera ämnet på det interna planet, och det är förståeligt att domstolen beslutade att inte tillerkänna gemenskapen exklusiv behörighet att ingå externa avtal under de omständigheterna.<sup>43</sup>

43. Vid bedömningen av rättsenligheten av de klausuler om immateriella rättigheter som ingår i de avtal som gemenskapen har ingått med stöd av artikel 113 har domstolen emellertid ansett att det delvis föreligger ett undantag från den ovan nämnda principen. Att gemenskapen är fullständigt behörig i ämnet har nämligen medgivits i det fall då det externa avtalet som ingåtts med stöd av artikel 113 innehåller "underordnade bestämmelser genom vilka rent konsultativa förfaranden inrättas eller klausuler i vilka motparten uppmanas att öka nivån på skyddet för de immateriella rättigheterna".<sup>44</sup>

44. Låt oss bedöma föreliggande fall mot bakgrund av den ståndpunkt som domstolen har intagit. Med hänsyn till hur den omtvistade klausulen i avtalet är formulerad kan den inte jämföras med bestämmelserna i TRIPS-avtalet. Med beaktande av den utformning som den gemensamma handelspolitiken givits genom domstolens rättspraxis anser jag för egen del att klausulen

42 — Se det ovan nämnda yttrandet 1/94 av den 15 november 1994 (punkt 58).

43 — Se punkt 60.

44 — Se punkt 68 och, för de nämnda fallen, punkt 67.

kan hänföras till artikel 113, som kommissionen och rådet hävdar.<sup>45</sup> De regler som anges i artikel 10 kan nämligen med anledning av deras innehåll anses utgöra "underordnade bestämmelser" på det sätt som den kategorin har definierats av domstolen.<sup>46</sup> Närmare bestämt pekar följande överväganden i den riktningen.

45. För det första har den här undersökta avtalsbestämmelsen varken som syfte eller verkan att vara en harmoniseringsregel. Dess ordalydelse är tydlig. Den är begränsad till att fastslå att ett lämpligt och effektivt skydd för immateriella rättigheter skall säkerställas enligt de avtalslutande parternas "lagstiftning och politiska program". Det är således inte fråga om en extern verksamhet för gemenskapen som kan få återverkningar på harmoniseringen av ämnet inom ramen för den inre marknaden. Om det förhåller sig på det sättet föreligger inte i föreliggande fall de extrema omständigheter som domstolen baserade sitt beslut i fråga om TRIPS-avtalet på.<sup>47</sup>

46. För det andra utgör den skyldighet som följer av avtalet endast ett *incitament* till att tillämpa reglerna i fråga, vilket, för att använda domstolens uttryckssätt i det ovan nämnda yttrandet, i praktiken innebär en "uppmaning" till motparten att höja skyddsnivån. Ur en sådan synvinkel skall den föreskrivna skyldigheten jämföras med en stilkläusul vars innehåll kan sägas ha ett i högsta

grad politiskt värde och vars rättsliga värde hur som helst uteslutande består i att göra det möjligt att sätta avtalet ur kraft eller suspendera det om den avtalslutande parten bryter mot åtagandet att effektivt säkerställa skyddet för de immateriella rättigheterna. Det saknar i det avseendet betydelse att även gemenskapen åtar sig att följa sin lagstiftning, sina föreskrifter och sin politik på området, till skillnad från vad som var fallet i andra samarbetsavtal.<sup>48</sup> Då det inte är fråga om ett område som faller inom gemenskapens exklusiva behörighet kommer tilldelandet av befogenheter till gemenskapen att bero på och styras av de regler som gäller inom det området i gemenskapens rättsordning. Med andra ord skall gemenskapens åtagande, nu och i framtiden, uteslutande hänföra sig till de sektorer inom ämnet där den har utövat sina befogenheter enligt artiklarna 100, 100a och 235.<sup>49</sup>

47. Förutom detta får domstolens överväganden i fråga om kopplingen mellan immateriella rättigheter och varuhandel i det ovan nämnda yttrandet en särskild betydelse för ekonomin i utvecklingsländer. Den stimulerande verkan som måste tillskrivas ensamrätter utgör nämligen ett medel för att uppnå den varaktiga ekonomiska och sociala

45 — Dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86 (ovan nämnt i fotnot 5).

46 — Se yttrande 1/78 (ovan nämnt i fotnot 6), punkt 56.

47 — Se det ovan nämnda yttrandet 1/94 (punkt 60).

48 — Se bland annat rådets beslut 93/407/EEG av den 19 juli 1993 om slutande av ett samarbetsavtal mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Slovenien (EGT nr L 189, s. 1, artikel 27 i avtalet).

49 — Samma underordnade karaktär har även det åtagande som anges i den andra meningen i den omtvistade bestämmelsen, att "i möjlig utsträckning underlätta tillgången till databaser som administrering av organisationer för immateriella rättigheter". Även i det fallet har skyldigheten nämligen uppenbarligen en underordnad dimension i förhållande till avtalets handelspolitiska innehåll och kan i många avseenden jämföras med de "underordnade bestämmelser genom vilka konsultationsförfaranden upprättas" och som domstolen, vilket har påpekats, i det ovan nämnda yttrandet 1/94 har ansett rättsenligt kunna föras in i avtal som gemenskapen ingår i fråga om handelspolitik (punkt 68 i yttrandet, men se även de exempel som har redovisats i punkt 67).

utveckling som är ett allmänt mål för artikel 130u. Dessutom går det inte att bortse från att regleringen av immateriella rättigheter är kännetecknande för de ekonomiskt mest utvecklade staternas rättsordningar. Den här bedömda klausulen syftar således till att garantera att avtalet överensstämmer med det i fördraget uttryckligen föreskrivna syftet att uppnå en "harmonisk integration av utvecklingsländerna i världsekonomin".

befogenheter, öka effektiviteten av den politik och de åtgärder som genomförs för att motverka utbud av och olaglig handel med narkotika och psykotropiska preparat samt för att förebygga och minska missbruket av narkotika med beaktande av det arbete som utförs inom detta område av internationella organ.

48. Sammanfattningsvis kan artikel 10 i avtalet — på grund av dess syften, den ordalydelse varmed den är avfattad och eftersom det i den föreskrivs skyldigheter som endast är underordnade föremålet för regleringen i det internationella avtalet — hänföras till området för den gemensamma handelspolitiken. Den kan således rättsenligt grundas på artikel 113. Sökandens talan kan inte vinna bifall i denna del.

2. Samarbetet mellan de avtalsslutande parterna omfattar:

a) utbildning, behandling och avgiftning av narkomaner, däribland projekt som syftar till att återanpassa dem yrkesmässigt och socialt,

### **Bekämpning av narkotikamissbruk**

b) åtgärder som syftar till att främja alternativa försörjningsmöjligheter,

Artikel 19 har följande lydelse:

c) tekniskt, finansiellt och administrativt stöd för att kontrollera handeln med prekursorer, förebyggande åtgärder, behandling och minskning av narkotikamissbruk,

"1. De avtalsslutande parterna uttrycker sin vilja att, i enlighet med sina respektive

- d) utbyte av alla relevanta upplysningar, särskilt avseende penningtvätt.”

### *Parternas ståndpunkter*

49. Sökanden anser att bestämmelsen i fråga innebär ömsesidiga åtaganden i fråga om narkotikabekämpning. Det skulle emellertid varken finnas några regler i fördraget eller gemenskapsåtgärder på den inre marknaden som skulle kunna motivera att det i avtalet föreskrivs regler som utformas på ett sådant sätt. Eftersom de avser samarbete i rättsliga och inrikes frågor (som regleras i artikel K 14. och K 19. i fördraget) skulle avtalsklausulerna i fråga ha antagits enligt fördraget för blandade avtal.

50. Rådet har för sin del anfört att det i ett antal av gemenskapens rättsakter, vars rättsliga grund inte är omtvistad<sup>50</sup>, finns regler avseende flera aspekter av ämnet i fråga inom

den inre marknaden. Detta skulle på grund av principen om parallella befogenheter göra det möjligt för gemenskapen att ägna sig åt samma ämne även i fråga om externa relationer. Kommissionens argument är annorlunda. Enligt denna skulle reglerna i avtalet i fråga om narkotikabekämpning hänföras direkt till det eftersträlvade målet att uppnå social och ekonomisk utveckling och skulle därför grundas på artikel 130y.

### *Bedömning*

51. Narkotikabekämpningen har givits ett uttryckligt erkännande i gemenskapens rättsordning först genom Maastrichtfördraget. Regleringen av ämnet fördelas emellertid mellan gemenskapens behörighetsområde och de områden som enligt Maastrichtsystemet förbehålls den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt samarbetet i rättsliga och inrikes frågor.

50 — De åberopade rättsakterna är följande: rådets förordning (EEG) nr 302/93 av den 8 februari 1993 om upprättande av ett europeiskt centrum för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (EGT nr L 36, s. 1), rådets förordning (EEG) nr 3677/90 av den 13 december 1990 om åtgärder för att försvåra avledningen av vissa ämnen för olaglig framställning av narkotika och psykotropa ämnen (EGT nr L 357, s. 1), rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (EGT nr L 166, s. 77). De rättsliga grunder som valdes var artiklarna 235, 113 och 100a.

I artikel K 1., där samarbetet i rättsliga och inrikes frågor inom unionen regleras, inräknas bland de sektorer som medlemsstaterna ”betraktar” som ”frågor av gemensamt intresse” kampen mot narkotikamissbruk (punkt 4), såväl i generellt avseende som i

fråga om straffrättsligt samarbete (punkt 7), tullsamarbete (punkt 8) och polissamarbete (punkt 9).

Den på gemenskapsnivå relevanta regeln är i stället artikel 129, i vilken folkhälsan "konstitutionaliseras" i gemenskapens rättsordning. Enligt artikel 129.1 andra stycket föreskrivs att "[g]emenskapens insatser skall inriktas på att förebygga sjukdomar, särskilt de stora folksjukdomarna *inklusive narkotikamissbruket*" (min kursivering) och i det tredje stycket anförs dessutom att "[h]älsoskyddskraven skall ingå som ett led i gemenskapens övriga politik".

52. Det har inte undgått mig att gemenskapens insatser enligt artikel 129, som sökanden har påpekat, består av en samordning av medlemsstaternas politik. Jag anser emellertid att anvisningen i artikel 129.1 tredje stycket är av stor betydelse för vår undersökning. Genom att ange att skyddet för folkhälsan (och därigenom även bekämpningen av narkotikamissbruk) måste tillmätas stor betydelse, förefaller det mig som om det i reglerna fastslås att denna politik är "transversell" även i relation till de insatser som görs i fråga om utvecklingssamarbete.

53. När väl denna allmänna förutsättning har angivits, kommer jag till sakfrågan. Jag anser att narkotikabekämpningen med anledning av dess syften måste ingå i utvecklingssamarbetet. Att en sådan ståndpunkt är att föredra bekräftas av ett antal ställningstaganden av gemenskapsinstitutionerna. För det första de riktlinjer för samarbetet som har fastställts av kommissionen<sup>51</sup> och som har godkänts av rådet (sammansatt av biståndsministrarna) i två uttalanden från år 1990 och år 1991, i vilka narkotikabekämpningen upptogs bland de sex främsta områdena för utvecklingsbiståndet.

Närmare bestämt angavs vid det tillfället att:

"Gemenskapssamarbetet ... för att stödja narkotikabekämpningen kommer att intensifieras på grundval av en dialog *inom den allmänna ramen för producentländernas ekonomiska utveckling* och deras samarbete med Europeiska gemenskapen. *Detta samarbete kommer att medföra insatser inriktade såväl på humanitärt bistånd som på utvecklingsbistånd.*"<sup>52</sup>

51 — Europeiska gemenskapernas kommission, *Riktlinjer för samarbetet med utvecklingsländerna i Latinamerika och Asien*, KOM(90)176 slutlig, 11 juni 1990, punkt 5.2.2.1. [Har inte kollat]

52 — Rådets riktlinjer av den 18—19 december 1990 och av den 4 februari 1991 för samarbetet med utvecklingsländerna i Latinamerika och Asien i *Recueil de textes adoptés par le Conseil dans sa formation des ministres de la Coopération au développement*, Bryssel, 1992, s. 121 (min kursivering).

Denna inriktning stadfästes därefter i ovan nämnda förordning nr 443/92. Om gemenskapens insatser i fråga om utvecklingssamarbete sägs att:

”Särskild vikt skall läggas vid åtgärder för narkotikabekämpning. Gemenskapssamarbetet ... i syfte att stödja kampen mot narkotika skall intensifieras på grundval av en dialog i ett större perspektiv vad gäller den ekonomiska utvecklingen i tillverkningsländerna och dessas samarbete med Europeiska gemenskapen.”<sup>53</sup>

I enlighet med de angivelserna har narkotikabekämpningen därefter blivit en integrerad del av den tredje generationens samarbetsavtal, vilka innehåller klausuler av liknande innehåll som den förevarande.<sup>54</sup>

54. Utvecklingssamarbetet skall således direkt avse narkotikabekämpning.<sup>55</sup> Detta är det val som gemenskapsinstitutionerna har gjort. Orsakerna är uppenbara. De återverkningar som en ekonomi som grundar sig på narkotikaproduktion — eller som får betydande inkomster därifrån — har på samhället i ett utvecklingsland är utan tvekan av sådan art att de skadar statens harmoniska integration i världsekonomin. Den utslagning, uppmuntran till brott och snedvridning av sociala strukturer som följer av narkotikamissbruk och av den därtill knutna industrin strider mot själva begreppet hållbar social utveckling och förhindrar att de förutsättningar som är nödvändiga för att gemenskapspolitikens mål skall uppnås uppfylls.

55. Jag anser att bestämmelsen i avtalet, med anledning av dess syften, med rätta kan sägas återge målen för artikel 130u. Att kontrollera om dess innehåll gör det berättigat att tillämpa artikel 130y eller om en annan rättslig grund krävs är en annan fråga.

53 — Artikel 5 fjärde stycket i förordning nr 443/92 (ovan nämnd i fotnot 20). För att understryka den betydelse som tillmäts ämnet förefaller det även artikel 6 vara av intresse. I denna sägs att: ”Det finansiella och tekniska biståndet till de relativt mer utvecklade ALA-utvecklingsländerna skall utvidgas, särskilt vad gäller följande specifika områden och fall: ... narkotikabekämpning”.

54 — Se bland andra artikel 11 i det ovannämnda (fotnot 37) avtalet med Republiken Chile (med den talande rubriken ”Samarbete rörande social utveckling”), artikel 29 i det ovan nämnda (fotnot 35) avtalet med Mexikos förenta stater samt slutligen rådets beslut 95/445/EG av den 30 oktober 1995 om slutande av ramavtalet om samarbete mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federativa republiken Brasilien (EGT nr L 262, s. 53, artikel 22 i avtalet).

55 — Se i det avseendet Estievenart, G.: ”The European Community and the Global Drugs Phenomenon” i *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe* (utgivare, G. Estievenart), Dordrecht, 1995, s. 50, enligt vilken ”the Commission (should) start thinking now about how to 'ensure consistency' between the Common Foreign and Security Policy (second pillar) development cooperation and cooperation with third countries (first pillar), and cooperation in the fields of justice and home affairs (third pillar)” (s. 89). Se senast även slutsatserna från Europeiska rådets möte i Madrid, i vilka det klargörs att utvecklingssamarbetet skall intensifieras på narkotikabekämpningens område. Se *Europeiska gemenskapernas bulletin*, nr 12/95 punkt 1.89—1.96.

56. Vilken lösning bör väljas? Det bör inledningsvis klargöras att den skyldighet som fastslås i det första stycket i bestämmelsen endast utgör en avsiktsförklaring. Parterna inskränker sig till att upprepa sin "föresats" att agera verksamt i enlighet med sina respektive befogenheter med "politik" och "åtgärder" såväl inom marknaden för narkotika som i fråga om förebyggande och minskande av missbruket av narkotika och således, för att använda ekonomiska termer, antingen i fråga om utbudet eller efterfrågan på varan i fråga.

57. Således är det tydligt att vi inte ställs inför frågan om gemenskapen verkligen har lagt under sig området genom harmoniseringsåtgärder. Ingen åtgärd av den arten har föreskrivits. Enligt avtalet behövde heller ingen sådan föreskrivas.

58. Låt oss således bedöma de enstaka åtgärderna. Vad beträffar räckvidden av den skyldighet som anges i artikel 19.2 a., måste den anses falla inom ramen för bestämmelserna i artikel 130y. De samarbetsåtgärder som föreskrivs i den bestämmelsen är direkt hänförliga — förutom att de anknyter till det "transversella" värde som folkhälsan har i gemenskapens rättsordning som nämnts ovan — till samarbetets syften eftersom de uttryckligen är avsedda att återanpassa narkomaner "arbets- och samhällslivet".

59. Ett liknande resonemang gäller för de åtgärder som är avsedda att utveckla alternativa försörjningsmöjligheter och som föreskrivs i artikel 19.2 b. Omställningen av områden som används för odling av opiater är nämligen en av gemenskapens "historiska" insatser på området. Från och med år 1987 genomfördes nämligen ett särskilt program för nord-sydligt samarbete i syfte att finansiera den processen.<sup>56</sup> Med beaktande av sambandet mellan den insatsen och den "landsbygdssektor" som enligt kommissionens riktlinjer utgör ett prioriterat område för gemenskapens verksamhet verkar åtgärderna utan tvekan vara underordnade de avsedda syftena.<sup>57</sup>

60. De åtgärder som anges i artikel 19.2 c. avser två olika aspekter av narkotikabekämpningen: kontroll av handeln med prekursorer samt förebyggande verksamhet, behandling och minskning av narkotikamissbruk. Vad beträffar den andra punkten kan de anmärkningar som ovan har gjorts med anledning av punkterna a och b upprepas. Dessa insatser som är direkt knutna till de sociala och ekonomiska mål som rör just utvecklings- och samarbetspolitiken, och vars hälsoskyddsaspekter också är värda att understrykas, är av underordnad karaktär i förhållande till dessa ämnen.

56 — Se kommissionens ovan nämnda meddelande *Riktlinjer för samarbetet med utvecklingsländerna i Latinamerika och Asien*, punkt 5.2.2.1.

57 — Se i det avscendat och, mer allmänt, för en fullständig analys av gemenskapens verksamhet i fråga om narkotikabekämpning, Estievenart, G., a. a. s. 55.

61. En bedömning av de åtgärder som avses i den första delen av artikel 19.2 c. bör där-  
emot ägnas en mer ingående analys. Gemen-  
skapen har vidtagit åtgärder i ämnet genom  
rådets förordning nr 3677/90, i vilken före-  
skrevs "åtgärder för övervakning av handeln  
mellan gemenskapen och tredje land med  
ämnen som ofta används för olaglig fram-  
ställning av narkotika och psykotropa  
ämnen, i syfte att förebygga avledningen av  
sådana ämnen". Den rättsakten, som antogs  
med stöd av artikel 113, ingår i gemenska-  
pens mer övergripande åtagande att inom  
ramen för sina behörigheter handla inom  
ramen för världsomspännande initiativ för  
narkotikabekämpning. Det mest betydelse-  
fulla uttrycket för detta utgörs av Förenta  
Nationernas konvention mot olaglig hanter-  
ing av narkotika och psykotropa ämnen,  
som antogs i Wien den 19 december 1988 av  
gemenskapen och medlemsstaterna. I förord-  
ningen sägs att det är i den konventionens  
anda som gemenskapen bör bidra till produ-  
centländers insatser för bekämpning av nar-  
kotikahandeln (sjunde övervägandet i ingres-  
sen till ovannämnda förordning).

Enligt min uppfattning kan gemenskapen  
även på grundval av dessa uppgifter vidta  
åtgärder genom samarbetsavtal med tredje  
land inom det ämne som här avses. Kontroll-  
en av handeln med psykotropa ämnen ingår  
förvisso inom detta globala samarbetsprojekt  
i fråga om narkotikabekämpning och kan  
som sådan påverka de åtgärder som vidtas  
för att uppnå målen i artikel 130u. En  
biståndsinsats som tjänar dessa mål är  
uppenbarligen nödvändig för en effektiv

narkotikabekämpning. Med beaktande av att  
dessa åtgärder är underordnade samarbetets  
syften, kan det anses att de med rätta har  
antagits med stöd av artikel 130y.

62. Det senast utvecklade argumentet och  
det mer allmänna sammanhang inom vilket  
gemenskapen verkar i detta ämne skall beak-  
tas även vid bedömningen av de åtgärder  
som föreskrivs i artikel 19.2 d.

63. För att kunna genomföra en lämplig nar-  
kotikabekämpningspolitik måste gemenska-  
pen kunna förfoga över information, och av  
den anledningen upprättades ett europeiskt  
centrum för kontroll av narkotika och nar-  
kotikamissbruk.<sup>58</sup> Dess syfte är att "förse  
gemenskapen och dess medlemsstater ... med  
objektiv, tillförlitlig och jämförbar informa-  
tion på Europnivå om narkotika och narko-  
tikamissbruk och konsekvenser av detta"  
(artikel 1.2). Den information som avses rör  
inte "konkreta fall med namngivna personer"  
(artikel 1.5). Det ovan nämnda organet  
insamlar, förbättrar och förmedlar allmänna  
uppgifter om ämnet (artikel 2).<sup>59</sup> Bland de  
prioriterade områdena för informationen  
som anges i bilagan till ovannämnda förord-  
ning anges (del A, punkt 5) "narkotikapro-  
blemets inverknings på produktions-,

58 — Centrumet upprättades genom förordning nr 302/93 (ovan  
nämnd i fotnot 50).

59 — Vad beträffar uppgifternas konfidentiella art, se även reg-  
lerna i artikel 6.

förbrukar och transitländer ... bl. a. tvättning av pengar".<sup>60</sup> Således erkänns inom den inre marknaden gemenskapens behörighet i fråga om att inhämta information i fråga om narkotika. Republiken Portugals argument att en sådan verksamhet inte faller inom ramarna för gemenskapens verksamhet kan således inte vinna stöd.

64. Således återstår frågan om vilken rättslig grund som skall väljas för verksamheten på det externa planet. Förutom att förordningen har artikel 235 som rättslig grund, föreskrivs det i den att "[t]redje land som delar gemenskapens och medlemslänarnas intressen och målsättningar med uppgifterna och arbetet inom centrumet skall få möjlighet att delta i centrumets arbete på grundval av artikel 235 i fördraget" (artikel 13).

65. Trots en sådan dubbel hänvisning till artikel 235 går det att hävda att avtalsklausulen i fråga grundar sig på regeln i artikel 130y i det att den är uppenbart underordnad det huvudsakliga syftet med själva avtalet. Ett flertal överväganden tyder på detta.

Det första, som jag redan har redogjort för och som jag upprepar här på grund av dess betydelse för analysen av avtalet i dess helhet, är att liknande föreskrifter redan ingick i flera av den tredje generationens avtal.<sup>61</sup>

66. Ett sådant inledande påstående måste emellertid klargöras bättre. Åtgärden i fråga måste anses vara knuten till de allmänna riktlinjer som gemenskapen har antagit för narkotikabekämpning i fråga om utvecklingssamarbete. Enligt gemenskapens ovan nämnda rättsakter faller narkotikafrågan uppenbarligen inom ramarna för detta ämne. Informationsutbytet framstår således som ett medel för preliminära analyser, med syftet att vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att bekämpa fenomenet. Detta kan även härledas ur sjunde övervägandet och av artikel 2 i ovan nämnda förordning, enligt vilka införskaffad information ligger till grund för de åtgärder som gemenskapen vidtar i fråga om narkotika. Den åtgärd som föreskrivs i artikel 19.2 d. är således av underordnad karaktär i förhållande till det narkotikabekämpande syfte som anges i samarbetsavtalen just av den anledningen att andra lämpliga åtgärder inom området föreskrivs och tillåts i den bestämmelsen.

67. Den slutsats som här har dragits gäller i än högre grad om man beaktar det som

60 — De övriga prioriterade områdena är: 1. efterfrågan på narkotika och begränsning av denna, 2. politik och strategier som tillämpas av gemenskapen och medlemsstaterna, 3. internationellt samarbete och geopolitik som rör utbudet, 4. kontroll av handeln med narkotika, psykotropa ämnen och prekursorer enligt vad som föreskrivs i internationella konventioner.

61 — Se bland andra rådets ovan nämnda beslut av den 7 oktober 1991 om slutande av ramavtalet om samarbete mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Mexikos förenta stater (artikel 29 i avtalet).

rådets representant har klargjort under sammanträdet i fråga om denna informations art. Informationen är nämligen av allmän karaktär och således liknande den som gemenskapen, som vi har sett, erhåller från det centrum som den använder sig av — i de former som den anser vara mest verksamma — då den, som i föreliggande fall, vidtar en åtgärd som i vid bemärkelse kan anses hänföras till narkotikabekämpningsområdet. De åtgärder som föreskrivs i artikel 19.1 i avtalet faller således inom ramen för gemenskapens behörighet och inte utanför denna. Föreliggande fall berör inte den verksamhet i fråga om polisiärt samarbete som skall anses hänföras till samarbetet i rättsliga och inrikes frågor.

68. Den ståndpunkt jag förespråkar motsägs inte av bestämmelsen i artikel 13 enligt vilken tredje land kan få tillgång till centrumets verksamhet på grundval av avtal som ingås med stöd av artikel 235. Centrumet samlar in uppgifter som rör narkotikaproblemet *i dess helhet*. Tredje land som deltar i denna verksamhet bidrar, även de, till att samla in *allt slags* information och kan för övrigt få tillgång till all denna information. Klausulen i fråga har en annan räckvidd. "[A]lla" (och

endast) de upplysningar som är "*relevanta*" kan utbytas med Republiken Indien och är således direkt knutna till samarbetsförhållandet mellan gemenskapen och Republiken Indien. Utöver denna subjektiva begränsning i utbytet av uppgifter finns det en annan som kan sägas vara av objektiv art. Den information som kan utbytas är "*relevant*" i den mening som avses i artikel 19.2 d om och i den mån de *bidrar till de åtgärder som föreskrivs i artikel 19. a—c* och till att uppnå det allmänna mål som fastslås i artikel 19.1. Såsom denna är utformad är det funktionella syftet med informationsutbytet begränsat eftersom utbytet syftar till att utgöra ett förberedande medel för narkotikabekämpning *endast inom ramen för de åtgärder som kan vidtas inom ramen för utvecklingssamarbetet*.

Att tredje land kan delta i föreliggande fall är något som skiljer sig från tredje lands anslutning till centrumet och för vilket artikel 235 har föreskrivits som nödvändig rättslig grund. Av denna anledning anser jag att gemenskapen rättsenligt kunde grunda ingåendet av ett avtal innehållande en klausul i fråga om narkotikabekämpning, av den lydelse som angivits ovan, på artikel 130y.

## Förslag till avgörande

Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår jag att domstolen

— ogillar talan och

— förpliktar Republiken Portugal att ersätta rättegångskostnaderna.