



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 17. marts 2005 (08.04)
(OR. en)**

7389/05

LIMITE

**JUR 104
WTO 59**

BIDRAG

fra: Den Juridiske Tjeneste
til: drøftelserne i Coreper (2. afdeling)

Vedr.: Juridiske spørgsmål i forbindelse med forhandlingerne inden for rammerne af WTO's Doha-udviklingsdagsorden

INDLEDNING

1. På mødet den 9. februar 2005 i Coreper (2. afdeling) blev Rådets Juridiske Tjeneste anmodet om at udarbejde et skriftligt bidrag vedrørende de juridiske spørgsmål i forbindelse med forhandlingerne inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationens Doha-udviklingsdagsorden. Med det foreliggende bidrag efterkommes denne anmodning.

DE GENERELLE RAMMER: WTO OG DOHA-UDVIKLINGSDAGSORDENEN

2. Rådet for Den Europæiske Union godkendte ved afgørelse af 22. december 1994 på Det Europæiske Fællesskabs vegne overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO-overenskomsten), for så vidt angår de områder af den, der hører under Fællesskabets kompetence¹. EF's medlemsstater har også ratificeret WTO-overenskomsten. WTO-overenskomsten trådte i kraft den 1. januar 1995.

¹ EFT L 336 af 23.12.94, s. 1.

3. De aftaler og dermed forbundne retlige instrumenter, der er omfattet af bilag 1, 2 og 3, udgør integrerende dele af WTO-overenskomsten². De omfatter de multilaterale aftaler om handel med varer, den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser ("GATS") og aftalen om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder ("TRIPS"), forståelsen vedrørende reglerne og procedurerne for tvistbilæggelse og ordningen for eksamination af handelspolitik.
4. Med WTO-overenskomsten oprettes en ministerkonference bestående af repræsentanter for alle medlemmerne. Ministerkonferencen har beføjelse til at træffe beslutninger i alle anliggender, der henhører under de multilaterale handelsaftaler, såfremt et medlem anmoder derom, i overensstemmelse med de specifikke krav vedrørende beslutningstagning i WTO-overenskomsten og de relevante multilaterale handelsaftaler.³ I perioderne mellem Ministerkonferencens samlinger varetages dens hverv af Det Almindelige Råd, der også består af repræsentanter for alle WTO-medlemmer⁴, i reglen på ambassadørplan eller tilsvarende niveau. Det Almindelige Råd fungerer også som tvistbilæggelsesorgan og Eksaminationsmyndighed for Handelspolitik. WTO's sekretariat ledes af en generaldirektør, der udpeges af Ministerkonferencen.⁵
5. Ministerkonferencen vedtog den 14. november 2001 i Doha en ministererklæring ("Doha-ministererklæringen")⁶, der igangsatte en ny forhandlingsrunde kendt som Doha-runden eller Doha-udviklingsdagsordenen ("DDA"). Erklæringen indeholder et arbejdsprogram, der omfatter en udvidet forhandlingsdagsorden og andre beslutninger og aktiviteter, der anses for nødvendige for at imødekomme de udfordringer, det multilaterale handelssystem står over for. Med hensyn til tilrettelæggelse og styring af arbejdsprogrammet fastslår erklæringen, at den overordnede forhandlingsførelse skal overvåges af Handelsforhandlingskomitéen under Det Almindelige Råds myndighed.⁷

² Art. II, stk. 1, i WTO-overenskomsten; jf. også art. II, stk. 3, om plurilaterale handelsaftaler.

³ Art. IV, stk. 1, i WTO-overenskomsten.

⁴ Art. IV, stk. 2, i WTO-overenskomsten.

⁵ Art. VI i WTO-overenskomsten.

⁶ WT/MIN(01)DEC/1 af 20.11.2001.

⁷ Doha-ministererklæringen, punkt 46.

6. Ministerkonferencen fra 10. - 14. september 2003 i Cancún, der efter planen navnlig skulle gøre status over fremskridtene i DDA-forhandlingerne, sikre den nødvendige politiske vejledning og træffe de nødvendige beslutninger⁸, kunne ikke nå til enighed om de væsentlige spørgsmål i forbindelse med forhandlingerne.⁹
7. Den 1. august 2004 vedtog WTO's Almindelige Råd en beslutning om Doha-arbejdsprogrammet¹⁰. I denne beslutning bekræftede Det Almindelige Råd de ministererklæringer og -beslutninger, der blev vedtaget i Doha, og nåede til enighed om substans- og procedurespørgsmålene vedrørende DDA-forhandlingerne, herunder bl.a. landbrug, markedsadgang for ikke-landbrugsvarer, udvikling og tjenesteydelser. Det Almindelige Råd besluttede desuden, at næste samling i WTO's Ministerkonference skal holdes i december 2005 i Hongkong.

FORDELINGEN AF BEFØJELSER MELLEM FÆLLESSKABET OG DETS

MEDLEMSSTATEN

8. Ifølge EF-traktatens artikel 5, stk. 1, handler Fællesskabet inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved traktaten. Fællesskabets beføjelser er fastlagt i de respektive retsgrundlag, der er fastsat i traktaten. I henhold til Domstolens retspraksis skal valg af retsgrundlag for en foranstaltning bygge på objektive faktorer, som kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse; disse faktorer er navnlig foranstaltningens mål og indhold.¹¹
9. Med hensyn til mål og indhold i afgørelser om bemyndigelse til at forhandle, undertegne eller indgå internationale aftaler, skal målet for og indholdet af aftalen i dens helhed tages i betragtning.

⁸ Doha-ministererklæringen, punkt 45.

⁹ Jf. ministererklæring af 14.9.2003, WT/MIN(03)/20.

¹⁰ WT/L/579 af 2.10.2004.

¹¹ Jf. f.eks. sag C-281/01, [2002] Sml. I-12049, præmis 33.

- I modsætning til den holdning, Kommissionens tjenestegrene for nylig har indtaget, er det ikke tilstrækkeligt¹² kun at gennemgå Fællesskabets forpligtelser. Kommissionens synspunkt støttes hverken af Domstolens retspraksis¹³ eller af Fællesskabets praksis¹⁴. En aftale udgør, uanset om den er bilateral eller multilateral, en helhed. Kommissionens synspunkt ville føre til det resultat, at f.eks. en aftale, hvori Fællesskabet forpligter sig til at vedtage visse foranstaltninger om varehandel, og den anden part forpligter sig til at give afkald på sit nukleare våbenprogram, kunne bygge på Fællesskabets enekompetence i medfør af EF-traktatens artikel 133, stk. 1.
- I forbindelse med internationale forhandlinger generelt indgår hver kontraherende part forpligtelser på baggrund af de forpligtelser, den anden part eller de andre parter indgår. Hvad navnlig angår WTO-systemet, så er dette system opbygget på baggrund af den samlede helhed af handelsindrømmelser mellem medlemmerne, både på bilateral og multilateral basis, der skabes gennem kombinerede forhandlinger om anmodninger, toldsatsler og tilbud om markedsadgang, der skærer hinanden, indtil der findes et punkt med kollektiv balance gennem gradvise tilpasninger¹⁵.

For at Fællesskabet skal kunne forhandle om, indgå og acceptere forpligtelser som led i DDA-forhandlingerne, skal emneområdet for såvel de forpligtelser, Fællesskabet indgår, som for de forpligtelser, de andre medlemmer indgår og Fællesskabet accepterer, høre ind under Fællesskabets kompetence.

¹² Indlæg fra Kommissionens tjenestegrene i Artikel 133-Udvalget (tekstiler) og Artikel 133-Udvalget (suppleanter) i forbindelse med et forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af en aftale mellem regeringen for Den Socialistiske Republik Vietnam og Det Europæiske Fællesskab om markedsadgang (dok. 5335/05 af 13.1.2005).

¹³ Kommissionen henviste til sag C-268/94, [1996] Sml. I-6177, præmis 77, der på sin side henviser til udtalelse 1/94, [1994] Sml. I-5267, præmis 68. De ensidige forpligtelser i de aftaler, som Domstolen henviser til i disse præmisser, og hvis emneområder falder uden anvendelsesområdet for EF-traktatens art. 133, kan betragtes som accessoriske til de øvrige bestemmelser i aftalerne.

¹⁴ Kommissionen henviste til en afgørelse om undertegnelse af aftalen i form af brevveksling om ændring af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Socialistiske Republik Vietnam om handel med tekstilvarer og beklædningsgenstande og andre foranstaltninger til åbning af markedet (EFT L 152 af 20.6.2003, s. 41). Bestemmelserne i denne aftale, der falder uden for anvendelsesområdet for EF-traktatens art. 133, kan imidlertid anses for at være accessoriske til de øvrige bestemmelser i aftalen.

¹⁵ Indrømmelsernes og forpligtelsernes gensidige karakter i WTO-aftalerne nævnes i WTO-overenskomstens præambel og i den 4. betragtning i Rådets afgørelse af 22.12.1994 (jf. note 1 ovenfor), og Domstolen anfører den i sin dom i sag C-149/96, [1999] Sml. I-8395, præmis 42.

10. Spørgsmålet om, hvorvidt det endelige resultat af DDA-forhandlingerne hører fuldt og helt under Fællesskabets enekompetence og derfor kan aftales af Fællesskabet uden medlemsstaternes deltagelse, eller om det hører under de kompetencer, der er delt mellem Fællesskabet og dets medlemsstater, og derfor skal aftales af Fællesskabet og dets medlemsstater, må undersøges og kan kun undersøges på grundlag af teksten med forhandlingernes endelige resultat.
11. På indeværende stadium af forhandlingerne hører de emneområder, som DDA dækker, i hvert fald ikke fuldt ud under Fællesskabets enekompetence¹⁶.
12. Doha-ministererklæringen, der igangsatte DDA, og som er det grundlag, hvorpå Rådet bemyndigede Kommissionen til at forhandle nævner f.eks. forhandlinger om handel med tjenesteydelser under GATS og om handelsrelaterede aspekter af intellektuelle ejendomsrettigheder under TRIPS-aftalen¹⁷. I sin udtalelse 1/94 fandt Domstolen, at kompetencen til at indgå GATS og TRIPS-aftalen hørte under Fællesskabets og medlemsstaternes delte kompetence¹⁸.
13. Nice-traktaten ændrede efterfølgende EF-traktatens artikel 133 ved at tilføje bestemmelser til denne artikel, hvorefter Fællesskabet har visse beføjelser med hensyn til forhandling og indgåelse af aftaler på områderne handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede aspekter af intellektuelle ejendomsrettigheder. Det skal dog bemærkes, at denne kompetence er begrænset med hensyn til to vigtige aspekter:

¹⁶ Det bemærkes, at punkt 20 - 22 i Doha-ministererklæringen opfordrede til forhandlinger om forholdet mellem handel og investeringer. Det er klart ud fra Domstolens retspraksis, at sådanne emner hører under Fællesskabets og dets medlemsstaters delte kompetence (jf. udtalelse 2/92, [1995] Sml. I-521). I WTO's Almindelige Råds beslutning af 1. august 2004 hedder det i punkt 1.g, at dette emne ikke vil indgå i arbejdsprogrammet, og at der derfor ikke vil blive arbejdet på forhandlinger om dette emne i WTO under Doha-runden. Rådets Juridiske Tjeneste var af den opfattelse, at beslutningen om at lade dette emne udgå af forhandlingerne i sig selv er et spørgsmål, der ikke hører under Fællesskabets enekompetence, men under Fællesskabets og medlemsstaternes delte kompetence.

¹⁷ Jf. punkt 15 og 17 - 19 i Doha-ministererklæringen.

¹⁸ [1994] Sml. I-5267.

- For det første heder det i EF-traktatens artikel 133, stk. 5, sidste afsnit, at dette stykke ikke anfægter medlemsstaternes ret til at opretholde og indgå aftaler med tredjelande eller internationale organisationer, for så vidt disse aftaler overholder fællesskabsretten og de andre relevante internationale aftaler. Det følger af denne bestemmelse, at Fællesskabets kompetence på disse områder ikke nødvendigvis i alle tilfælde er en enekompetence¹⁹.
- For det andet tillægges Fællesskabets beføjelser i medfør af EF-traktatens artikel 133, stk. 5, første afsnit, med forbehold af stk. 6: "jf. dog stk. 6". I henhold til EF-traktatens artikel 133, stk. 6, kan en aftale ikke indgås af Fællesskabet, hvis den indeholder bestemmelser, der overskrider Fællesskabets interne beføjelser²⁰. I den henseende "er aftaler om handel med kulturelle og audiovisuelle tjenesteydelser, tjenesteydelser i forbindelse med uddannelse, sociale tjenesteydelser og tjenesteydelser inden for menneskers sundhed omfattet af blandet kompetence mellem Fællesskabet og dets medlemsstater." Disse servicesektorer indgår i DDA-forhandlingerne. Dette bekræftes af WTO's Almindelige Råds beslutning af 1. august 2004, der udtrykkeligt fastslår, at ingen servicesektor eller leveringsform på forhånd er udelukket²¹. Forhandlingerne kan derfor også vedrøre sektorer som kulturelle og audiovisuelle tjenesteydelser, tjenesteydelser i forbindelse med uddannelse, sociale tjenesteydelser og tjenesteydelser inden for menneskers sundhed, hvori nogle elementer kunne overskride Fællesskabets beføjelser og høre under medlemsstaternes i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 133, stk. 6, andet afsnit. I den forbindelse bemærkes det, at Fællesskabets reviderede anmodninger om tilbud inden for tjenesteydelser omfatter en anmodning om markedsadgang for tjenesteydelser i forbindelse med uddannelse, der er sendt til et medlem af WTO²².

14. Den Juridiske Tjenestes konklusion med hensyn til dette punkt er, at forhandlingerne på indeværende stadium vedrører emneområder, der hører under Fællesskabets og dets medlemsstaters delte kompetence, idet dette dog ikke berører spørgsmålet om Fællesskabets og medlemsstaternes respektive beføjelser til at aftale det endelige resultat af DDA-forhandlingerne

FORDELINGEN AF BEFØJELSER MELLEM RÅDET OG KOMMISSIONEN

15. I henhold til EF-traktatens artikel 7, stk. 1, handler hver institution ved varetagelsen af de opgaver, der påhviler Fællesskabet inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved traktaten.

¹⁹ Jf. Rådets Juridiske Tjenestes bidrag af 30.7.2003, dok. 11068/03, punkt 19, ii).

²⁰ I denne forbindelse er det nødvendigt at undersøge, om forpligtelser vedrørende handel med tjenesteydelser opført under leveringsform 4 (levering af tjenesteydelser fra en leverandør af tjenesteydelser, der har hjemsted i et medlem, gennem tilstedeværelsen af fysiske personer fra et medlem på ethvert andet medlems område, jf. art. 1, stk. 2, litra d) i GATS), navnlig hvad angår numeriske lofter, ikke ville overskride Fællesskabets interne beføjelser.

²¹ Bilag C, litra d), i WTO's Almindelige Råds beslutning af 1.8.2004.

²² Jf. MD (Ad hoc-artikel 133-Udvalget (tjenesteydelser) 14/05, Oversigt over anmodninger, punkt II.h.

16. Institutionernes beføjelser med hensyn til procedurer for forhandling, undertegnelse og indgåelse af aftaler mellem Fællesskabet og stater eller internationale organisationer er fastlagt i EF-traktatens artikel 300. Med hensyn til aftaler om Fællesskabets fælles handelspolitik indeholder EF-traktatens artikel 133 nogle specifikke bestemmelser, og den fastsætter endvidere, at de relevante bestemmelser i artikel 300 finder anvendelse. Principielt skal der erindres om, at disse artikler giver Rådet ret til dels at bemyndige Kommissionen til at forhandle og føre forhandlinger inden for direktiver udstukket af Rådet dels at forpligte Fællesskabet gennem undertegnelse og/eller indgåelse af internationale aftaler eller på anden måde.
17. Med hensyn til forhandling, undertegnelse og indgåelse af blandede aftaler finder procedure-reglerne i ovennævnte bestemmelser anvendelse på de dele af en aftale, der hører under Fællesskabets kompetence. Det følger af Domstolens retspraksis, at det, når det viser sig, at en aftales emneområde hører dels under Fællesskabets kompetence, dels under medlemsstaternes, er vigtigt at sikre et tæt samarbejde mellem Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne under forhandlingsprocessen og ved indgåelsen af aftalen; denne forpligtelse til samarbejde følger af kravet om enhed i Fællesskabets optræden udadtil.²³

Forhandlingsbemyndigelse

18. Ifølge EF-traktatens artikel 133, stk. 3, tredje afsnit, og artikel 300, stk. 1, første afsnit, retter Kommissionen henstillinger til Rådet, som bemyndiger den til at indlede de nødvendige forhandlinger.
19. I overensstemmelse med disse bestemmelser bemyndigede Rådet på sin ekstraordinære samling i Doha fra 10. - 14. oktober 2001 Kommissionen til "at indlede de forhandlinger, der er omhandlet i ministererklæringen, inden for rammerne af de direktiver, som Rådet udstikker."²⁴

²³ Jf. udtalelse 2/91, [1993] Sml. I-1061, præmis 36; udtalelse 1/94. [1994], Sml. I-5267, præmis 108.

²⁴ Dok. 14018/01 af 21.11.01.

20. Hvis der ikke er nogen begrænsninger i forhandlingsbemyndigelsen, forudsættes det, at Kommissionen har bemyndigelse til at forhandle ikke blot på Fællesskabets vegne vedrørende de dele af DDA-forhandlingerne, der hører under Fællesskabets kompetence, men også på medlemsstaternes vegne vedrørende de dele af DDA-forhandlingerne, der hører under medlemsstaternes kompetence; men som Rådet fastslog, da forhandlingsbemyndigelsen til Kommissionen blev vedtaget: dette "*berører ikke spørgsmålet om Fællesskabets eller dets medlemsstats kompetence med hensyn til specifikke spørgsmål*".
21. Det er på grundlag af denne bemyndigelse, at Kommissionen fortsætter DDA-forhandlingerne.

Forhandlingsførelse

22. I EF-traktatens artikel 133, stk. 3, andet afsnit, og artikel 300, stk. 1, første afsnit, hedder det videre, at disse forhandlinger føres af Kommissionen i samråd med særlige udvalg - eller i forbindelse med den fælles handelspolitik - et særligt udvalg, kendt som Artikel 133-Udvalget - der er udpeget af Rådet til at bistå den i dette arbejde, og inden for rammerne af direktiver, som Rådet kan meddele den.
23. Kommissionen fører således forhandlingerne inden for rammerne af to juridiske bindinger, der er knyttet dels til forpligtelsen til at handle inden for de forhandlingsdirektiver, Rådet har meddelt, dels til forpligtelsen til at rådføre sig om forhandlingerne med det særlige udvalg.
24. For så vidt angår det første krav, skal Kommissionen handle inden for rammerne af de forhandlingsdirektiver, som Rådet har vedtaget for DDA-forhandlingerne. Disse forhandlingsdirektiver er fastlagt i en række rådskonklusioner, navnlig konklusionerne af 26. juni 2003²⁵, 21 juli 2003²⁶, 8. december 2003²⁷, 26. juli 2004²⁸ og 11. oktober 2004²⁹. Nogle af disse konklusioner viser endvidere tilbage til og bekræfter konklusioner, der er vedtaget før vedtagelsen af forhandlingsbemyndigelsen, nemlig til konklusionerne fra oktober 1999³⁰.

²⁵ Dok. 10961/03 af 30.6.2003.

²⁶ Dok. 11439/1/03 REV 1 (Presse 209).

²⁷ Dok. 15804/03, af 5.12.2003.

²⁸ Dok. 11705/04 af 15.10.2004.

²⁹ Dok. 13149/04 af 6.10.2004.

³⁰ Dok. 12092/99 af 22.10.1999.

Da både forhandlingsdirektiverne og de tekster, der drøftes inden for rammerne af DDA-forhandlingerne, ofte er tvetydige og samtidig tekniske, vil vurderingen af, om en given position fra Kommissionens side i forhandlingerne svarer til forhandlingsdirektiverne eller ej, kræve ikke blot en teknisk kompleks fortolkning af de relevante tekster, men også en politisk vurdering³¹. Rådet kan til enhver tid ændre tidligere forhandlingsdirektiver og tilpasse dem til en specifik forhandlingssituation.

25. For så vidt angår det andet krav skal Kommissionen høre det særlige udvalg om DDA-forhandlingerne. Sådanne samråd finder normalt sted i Artikel 133-Udvalget i Bruxelles og på stedet, i Genève eller andetsteds, i tilknytning til forhandlingerne. Selv om Kommissionen ikke er juridisk bundet af udtalelser fremsat af det særlige udvalg, følger den i praksis udvalgets råd.
26. Disse to krav afspejler Rådets og det særlige udvalgs forskellige opgaver i forhandlingsprocessen. Medens Rådet kan vedtage og ændre forhandlingsdirektiverne til Kommissionen, har udvalget en rent rådgivende funktion.³² Artikel 133-Udvalget har derfor ingen selvstændig beslutningskompetence og kan hverken vedtage, ændre eller modificere de forhandlingsdirektiver, Rådet har vedtaget, og det kan heller ikke erstatte Rådet som den eneste fællesskabsinstitution, der kan påtage sig internationale forpligtelser af enhver art på Fællesskabets vegne inden for de af traktaten fastlagte grænser.

Godkendelse af forpligtelser

27. Ifølge EF-traktatens artikel 300, stk. 2, første afsnit, træffer Rådet på forslag af Kommissionen afgørelse om undertegnelse, der kan ledsages af en beslutning om foreløbig anvendelse inden ikrafttrædelsen, samt om indgåelse af aftaler.

³¹ F.eks. en vurdering af, om andre WTO-medlemmer gør "tilsvarende landbrugsindrømmelser", eller om et kompromis afspejler et "vidtrækkende resultat" af forhandlingerne.

³² Sag for Domstolen C-61/94 [1996], Sml. I-3989, præmis 14. Dette anfægter ikke det forhold, at Artikel 133-Udvalget ud over sin funktion som rådgivende udvalg også optræder som et af de forberedende organer, der forbereder Rådets beslutninger (jf. Rådets svar på en anmodning om oplysninger fra Den Europæiske Ombudsman, dok. 5530/05 af 24.1.2005, punkt 2.1, og listen over Rådets forberedende organer i dok. 11931/04 af 25.8.2004, punkt A.4).

28. Det er derfor Rådet, der på Fællesskabets vegne vil skulle godkende undertegnelsen og indgåelsen af den eller de aftale(r), der indeholder det endelige resultat af Doha-runden³³.
29. Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at Rådet kun vil skulle optræde til allersidst i DDA-forhandlingerne for at godkende de endelige forhandlingsresultater. Tre forskellige scenarier kan kræve, at Rådet intervenserer tidligere.
30. Det første scenario er det, der er beskrevet i Doha-ministererklæringens punkt 47. Dette punkt fastslår det princip, at indgåelsen og ikrafttrædelsen af forhandlingsresultatet skal behandles som dele af en helhed (single undertaking), men det siger også, at visse aftaler, der er indgået på et tidligere stadium, eventuelt kan implementeres foreløbigt eller definitivt. Det kan derfor ikke udelukkes, at visse aftaler inden for rammerne af DDA skal anvendes foreløbigt eller definitivt, medens forhandlingerne om andre dele af DDA fortsætter. I et sådant tilfælde vil Rådet skulle godkende undertegnelsen, den foreløbige anvendelse eller indgåelsen af disse tidligt indgåede aftaler i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 300, stk. 2, første afsnit.
31. Det andet scenario vedrører en situation, hvor WTO's ministerkonference eller WTO's Almindelige Råd træffer en juridisk bindende afgørelse vedrørende DDA-forhandlingerne. I så fald finder EF-traktatens artikel 300, stk. 2, andet afsnit, anvendelse. Ifølge denne bestemmelse vedtager Rådet på forslag af Kommissionen, hvilke holdninger der skal indtages på Fællesskabets vegne i et organ, der er nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage beslutninger, der har retsvirkninger.³⁴

³³ Hvis aftalen hører under Fællesskabets og medlemsstaternes delte kompetence, vil medlemsstaterne også skulle ratificere den.

³⁴ Rådet har anmodet Kommissionen om at forelægge forslag med tilhørende passende afledte retsgrundlag med henblik på at fastlægge Fællesskabets holdning med hensyn til afgørelser med retsvirkninger, der skal træffes af WTO-organer (dok. 12324/95 af 6.12.1995). Kommissionen har ikke efterkommet denne anmodning. Jf. i denne sammenhæng EF-traktatens artikel 300, stk. 4.

32. Under forhandlingerne i Genève i juli opstod spørgsmålet om, hvorvidt WTO's Almindelige Råds forventede beslutning (der senere blev vedtaget den 1. august 2004) ville have retsvirkninger som omhandlet i EF-traktatens artikel 300, stk. 2, andet afsnit. Repræsentanten for Rådets Juridiske Tjeneste afgav en mundtlig udtalelse på samlingen i Rådet for Den Europæiske Union den 30. juli 2004, hvor han bemærkede, at der ikke forelå et tilsvarende forslag fra Kommissionen, og derfor anførte, at udtalelsen fra Den Juridiske Tjeneste på dette område havde foreløbig karakter. I den forbindelse påpegede Rådets Juridiske Tjeneste følgende relevante forhold:

- Ifølge WTO-overenskomsten kan Det Almindelige Råd i nogle tilfælde træffe juridisk bindende beslutninger. Det følger af denne aftale og navnlig af dens artikel IV, stk. 1 og 2, at Det Almindelige Råd varetager Ministerkonferencens hverv i perioderne mellem samlingerne i Ministerkonferencen, der har myndighed til at træffe juridisk bindende beslutninger. Afhængigt af indholdet kan Det Almindelige Råds beslutninger således have retsvirkninger for WTO-medlemmernes rettigheder og forpligtelser³⁵. Spørgsmålet om, hvorvidt beslutningen af 1. august 2004 har retsvirkninger eller ej, må derfor undersøges i lyset af beslutningens indhold.
- Ifølge EF's lovgivning (og også international lovgivning) afhænger spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning har retsvirkninger ikke primært af dens art eller form. Dette bekræftede Domstolen for nylig i sin dom af 13. juli 2004³⁶. Domstolen fandt også for nylig, at parternes hensigt principielt må være det afgørende kriterium med henblik på at afgøre, om en tekst er juridisk bindende eller ej; tekstens formulering og forhandlingernes forløb kan give vejledning med henblik herpå³⁷.

³⁵ Jf. f.eks. Det Almindelige Råds beslutning af 13. december 1995 om indførelse af harmoniserede systemændringer i WTO's oversigter over toldindrømmelser den 1. januar 1996, WT/L/124 af 16.1.1996, der midlertidigt suspenderede anvendelsen af bestemmelserne i artikel II, GATT 1994, på visse betingelser.

³⁶ Sag C-27/04, præmis 44 (foreligger endnu ikke i Sml.).

³⁷ Domstolens dom af 23.2.2004, sag C-233/02, præmis 42-44 (foreligger endnu ikke i Sml.).

- Teksten til WTO's Almindelige Råds beslutning af 1. august 2004 er tvetydig i denne henseende. På den ene side indeholder den elementer, der peger på, at den har politisk karakter. Det hedder navnlig i beslutningen, at den ikke må bruges i forbindelse med en tvistbilæggelsessag efter tvistbilæggelsesforståelsen (DSU) og heller ikke må bruges til fortolkning af de eksisterende WTO-aftaler³⁸. Det hedder desuden udtrykkeligt, at den endelige balance først findes ved afslutningen af de efterfølgende forhandlinger og som led i en helhed (single undertaking)³⁹. På den anden side indeholder beslutningen adskillige udsagn, der kan fortolkes på den måde, at visse forhandlingsresultater allerede ligger fast. Disse udsagn er udformet som præcise krav ("skal", "vil") og indeholder præcise tidsangivelser og procentsatser⁴⁰. F.eks. med hensyn til formeltilgangen i rammen for fastlæggelse af modaliteterne for markedsadgang for ikke-landbrugsvarer, hvor det hedder, at "basisåret for toldsatser efter mestbegunstigelsesprincippet skal være 2001 (anvendte satser pr. 14. november)"⁴¹. Endvidere har Det Almindelige Råd besluttet, at "moratoriet i henhold til punkt 11.1 i Doha-ministerbeslutningen om gennemførelses-spørgsmål og -problemer samt punkt 34 i Doha-ministerbeslutningen forlænges indtil sjette ministerkonference". Det bestemtes i punkt 11.1 i Doha-ministerbeslutningen, at medlemmerne indtil femte samling i ministerkonferencen ikke indgiver ikke visse klager i henhold til TRIPS-aftalen.

Af alle disse grunde anførte Den Juridiske Tjeneste, at det ikke helt kan afvises, at den omhandlede beslutning fra Det Almindelige Råd indeholder elementer med retsvirkninger. Selvom det eventuelt ikke forholder sig sådan, udgjorde Det Almindelige Råds beslutning en "førretlig forpligtelse", men ikke desto mindre en forpligtelse af de grunde, der er anført i de følgende punkter.

33. Det tredje scenario vedrører en situation, hvor forhandlingerne når et stadium, hvor dele af den overordnede aftale fastlægges af WTO's ministerkonference, WTO's Almindelige Råd eller på anden vis på en måde, der udgør en førretlig forpligtelse, men ikke desto mindre en forpligtelse. I de multilaterale forhandlinger inden for rammerne af WTO's DDA udgør visse aftaler, der er indgået af forhandlingsparterne om forhandlingsprocessen eller forhandlingernes substans, rent faktisk internationale forpligtelser. De er i praksis uigenkaldelige, også selv om de ikke er formelt juridisk bindende for forhandlingsparterne. I det omfang sådanne forpligtelser ikke er formelt juridisk bindende, gælder procedurerne i EF-traktatens artikel 300 stk. 2 og 3, ikke. Alligevel kan Kommissionen ikke indgå sådanne forpligtelser på Fællesskabets og dets medlemsstaters vegne uden forudgående bemyndigelse fra Rådet på baggrund af det endelige udkast til førretlig forpligtelse som beskrevet ovenfor; de generelle forhandlingsdirektiver, den har modtaget fra Rådet, er ikke tilstrækkelige i så henseende.

³⁸ Punkt 2 i Det Almindelige Råds beslutning af 1.8.2004.

³⁹ Punkt 2 i bilag A til Det Almindelige Råds beslutning af 1.8.2004.

⁴⁰ Jf. navnlig bilag A og B til Det Almindelige Råds beslutning af 1. august 2004.

⁴¹ Bilag B, punkt 5, tredje led, i Det Almindelige Råds beslutning af 1.8.2004.

Lovgivning og virkelighed skal følges ad. Selv i det tilfælde, hvor en forpligtelse af denne art ikke formelt karakteriseres som "en endelig juridisk bindende aftale", skal dens formål, indhold og kontekst analyseres for at afgøre, om den vil forpligte Fællesskabet eller ej.

Hvis formål, indhold og kontekst viser, at Fællesskabet ved at indgå en sådan forpligtelse afslutter en afgørende etape i forhandlingerne, som det ikke kan vende tilbage til, er forpligtelsen bindende, og Rådet må derfor medtage den i sine forhandlingsdirektiver. Det skulle så udtrykkeligt heri hedde, at Kommissionen kan acceptere forpligtelsen på Fællesskabets og dets medlemsstaters vegne.

Der bør tages hensyn til konteksten, dvs. den måde, forhandlingerne rent faktisk føres på i WTO, og den er sådan, at Rådet (og medlemsstaterne, for så vidt angår disses egen kompetence), hvis det skulle vente med at blive inddraget til det allersidste øjeblik og kun i den "formelle" endelige aftale, ville blive berøvet enhver indflydelse i den virkelige beslutningsproces.

34. Domstolen har udtalt, at det forhold, at en foranstaltning ikke er retligt bindende, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at konkludere, at Kommissionen kan vedtage den uden Rådets forudgående bemyndigelse. I sin nylige dom vedrørende retningslinjer med hensyn til forskriftssamarbejde og gennemsigtighed indgået med Amerikas Forenede Stater fandt Domstolen, at retningslinjer ikke udgør en retligt bindende aftale, men fremhævede, at "... denne dom ikke kan fortolkes således, at den støtter Kommissionens argument, hvorefter den omstændighed, at en akt, der ligesom retningslinjerne ikke er bindende, er tilstrækkelig til, at den pågældende institution har kompetence til at vedtage den. Fastsættelsen af de betingelser, der skal være opfyldt for, at en sådan akt kan vedtages, kræver nemlig, at der tages behørigt hensyn til kompetencefordelingen og den institutionelle ligevægt, der er fastsat i traktaten på området for den fælles handelspolitik."⁴²

⁴² Dom af 23.3.2004, sag C-233/02, præmis 40 (foreligger endnu ikke i Sml.).

35. Kompetencefordelingen og den institutionelle balance, der er fastsat i EF-traktatens artikel 133 og 300, støtter det argument, at Kommissionen skal være bemyndiget af Rådet for at kunne indgå førretlige forpligtelser, der binder Fællesskabet (og medlemsstaterne) som beskrevet ovenfor i punkt 33. Som ovenfor anført bestemmer disse artikler, at det er Rådet, der bemyndiger Kommissionen til at forhandle, udsteder retningslinjer for forhandlingerne og godkender undertegnelsen af og indgåelsen af internationale aftaler. Med hensyn til Kommissionen, så fører den forhandlingerne, men har ingen beslutningsbeføjelser til at forpligte Fællesskabet⁴³. Disse bestemmelser bekræfter princippet om, at Kommissionen ikke på eget initiativ og uden forudgående bemyndigelse fra Rådet kan indgå nogen forpligtelser på Fællesskabets (og medlemsstaternes) vegne. I det omfang forhandlingspartnerne når frem til endelige aftaler, uanset om de er juridisk bindende eller ej, ville det stride imod dette princip og fratage EF-traktatens artikel 300 og 133 deres *effektive virkning*, hvis Kommissionen kunne handle på egen hånd. Desuden taler princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne for at give Rådet mulighed for at give sin forudgående bemyndigelse til sådanne aftaler eller tilsagn om forpligtelser. Det ville bestemt ikke være i Fællesskabets eller nogen af dets institutioners interesse, hvis Kommissionen på egen hånd godkendte sådanne aftaler og dermed gav sine forhandlingspartnere sit ord på, at Fællesskabet ville tiltræde dem, og Rådet så senere ikke godkendte det endelige forhandlingsresultat, fordi det ikke var enigt i de dele af resultatet, der rent faktisk var bestemt af den tidligere aftale.
36. Om en bestemt aftale, som parterne er nået frem til under DDA-forhandlingerne, udgør en førretlig forpligtelse i ovennævnte betydning, afhænger af en række faktorer, der må vurderes i hvert enkelt tilfælde. Blandt disse faktorer er som ovenfor nævnt aftalens formål, indhold og kontekst.

⁴³ Jf. Domstolen, sag C-327/91,[1994] Sml. I-3641, præmis 28-43.

37. Tidligere bemyndigede Rådet Kommissionen til på Fællesskabets og medlemsstaternes vegne at tiltræde vigtige tekster, der blev forelagt WTO's Ministerkonference til godkendelse. Med hensyn til den sidste WTO-Ministerkonference i Doha besluttede Rådet ved afslutningen af sin særlige samling i Doha fra den 10.-14. november 2001 at "godkende de tekster, der er resultat af forhandlingerne" og at "bemyndige Kommissionen til på konferencens afsluttende møde at meddele, at Fællesskabet og medlemsstaterne tilslutter sig udkastet til ministererklæring, udkastet til afgørelse om de spørgsmål og problemer, der er knyttet til gennemførelsen, samt udkastet til erklæring om intellektuel ejendomsret og folkesundhed" og endvidere at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandlinger som nævnt i ministererklæringen⁴⁴. Dette bekræfter det ovenfor fremførte synspunkt, hvorefter sådanne tilsagn er skridt, der er uigenkaldelige i forhandlingsprocessen, og som skal godkendes af den institution, der har beføjelse til at træffe afgørelse om det endelige juridiske resultat ved forhandlingernes afslutning.
38. Selv om det politiske niveau, som en aftale indgås på, er blandt de faktorer, der skal tages i betragtning for at afgøre, om den udgør en førretlig forpligtelse, er det ikke den eneste eller den afgørende faktor. Aftaler indgået på et niveau under ministerniveau kan også betragtes som førretlige forpligtelser, hvis de er af en sådan karakter og et sådant indhold, at det er politisk udelukket, at en forhandlingspartner på et senere stadium ensidigt fragår aftalen.

⁴⁴ Dok. 14018/01 af 21.1.2001. Jf. også Rådets bemyndigelse af Kommissionen til at acceptere Singapore-ministererklæringen, dok. 12940/96 af 20.12.1996.

39. På Rådets samling den 30. juli 2004 i Genève fandt Rådets Juridiske Tjeneste, at WTO's Almindelige Råds beslutning vedrørende Doha-arbejdsprogrammet, der blev forhandlet på det tidspunkt, ville udgøre en sådan førretlig forpligtelse og en endelig aftale. WTO's Almindelige Råds beslutning af 1. august 2004 opfyldte i det væsentlige det mandat, der i Doha-ministererklæringen⁴⁵ blev givet til den WTO-ministerkonference, der fandt sted fra 10.-14. september 2003 i Cancún, men ikke opfyldte opgaven med at gøre status over fremskridt i DDA-forhandlingerne, give nødvendig politisk vejledning og træffe de nødvendige beslutninger⁴⁶. I forhandlingerne i Genève deltog nogle delegationer på ministerniveau eller tilsvarende niveau, hvilket viser, hvor stor betydning WTO-medlemmernes regeringer tillagde disse forhandlinger. Selv om indholdet af WTO's Almindelige Råds beslutning af 1. august 2004 ikke blev anset for at være retligt bindende, viser det klart, at WTO-medlemmerne havde til hensigt at træffe fast og præcis afgørelse både om:
- de proceduremæssige skridt med henblik på de kommende DDA-forhandlinger og
 - visse væsentlige indholdselementer i en kommende aftale⁴⁷.

I enhver praktisk henseende må man mene, at WTO-medlemmerne under alle omstændigheder vil være bundet til fortsat at tilslutte sig principperne i WTO's Almindelige Råds beslutning af 1. august 2004, og at det vil være yderst vanskeligt, hvis ikke umuligt, for noget WTO-medlem, navnlig for det største (Fællesskabet og dets medlemsstater) på et senere stadium at genåbne drøftelserne om de punkter, der blev opnået endelig enighed om i WTO's Almindelige Råd.

40. Som konklusion på dette punkt bekræfter Den Juridiske Tjeneste sin opfattelse, hvorefter WTO's Almindelige Råds beslutning af 1. august 2004, selv om den ikke blev anset for at være en formel juridisk aftale som omhandlet i EF-traktatens artikel 300, stk. 2, andet afsnit, ikke desto mindre udgør en førretlig forpligtelse og en endelig aftale. Rådet var derfor berettiget til at få forelagt det endelig udkast til beslutning for at have mulighed for at bemyndige Kommissionen til at udtrykke Fællesskabets og medlemsstaternes godkendelse af udkastet.

⁴⁵ Jf. punkt 45 i Doha-ministererklæringen.

⁴⁶ Jf. ministererklæringen, der blev vedtaget den 14.9.2003, WT/MIN(03)/20.

⁴⁷ Jf. punkt 32, ovenfor.

AFSTEMNINGSREGLER I RÅDET

41. Ifølge EF-traktatens artikel 133, stk. 4, træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal, når det udøver de beføjelser, denne artikel tillægger det. Ifølge artikel EF-traktatens 133, stk. 5, andet afsnit, træffer Rådet uanset stk. 4 afgørelse med enstemmighed om forhandling og indgåelse af en aftale på områderne handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendomsret, hvis denne aftale omfatter bestemmelser, hvor der kræves enstemmighed for vedtagelse af interne regler, eller hvis en sådan aftale vedrører et område, hvor Fællesskabet endnu ikke ved vedtagelse af interne regler har udøvet sine beføjelser i henhold til traktaten. Ifølge EF-traktatens artikel 133, stk. 5, tredje afsnit, træffer Rådet også afgørelse med enstemmighed om forhandling og indgåelse af en aftale af horisontal karakter, for så vidt den også vedrører andet afsnit eller stk. 6, andet afsnit. Ifølge EF-traktatens artikel 133, stk. 6, andet afsnit, kræver aftaler om handel med kulturelle og audiovisuelle tjenesteydelser, tjenesteydelser i forbindelse med uddannelse, sociale tjenesteydelser og tjenesteydelser inden for menneskers sundhed en fælles overenskomst mellem medlemsstaterne, og at sådanne aftaler indgås i fællesskab af Fællesskabet og medlemsstaterne.
42. I sin mundtlige udtalelse til Rådet på dettes samling i Genève den 30. juli 2004 identificerede Rådets Juridiske Tjeneste de forskellige elementer i DDA-forhandlingerne, der bl.a. omfatter horisontale forhandlinger om handel med tjenesteydelser (inden for alle sektorer) og handelsrelaterede aspekter af intellektuelle ejendomsrettigheder. Disse områder er endnu ikke fuldt dækket af interne fællesskabsregler. Derfor kræves der ifølge EF-traktatens artikel 133, stk. 5, andet og tredje afsnit, enstemmighed for Rådets afgørelser om DDA. I henhold til EF-traktatens 205, stk. 3, hindrer det forhold, at medlemmer, der er tilstede eller repræsenteret, undlader at stemme, ikke vedtagelsen af de af Rådets afgørelser, der kræver enstemmighed.
43. Eftersom DDA-forhandlingerne også vedrører servicesektorer, der er nævnt i EF-traktatens artikel 133, stk. 6, andet afsnit,⁴⁸ kræves der ifølge denne bestemmelse fælles overenskomst mellem medlemsstaterne. Fælles overenskomst betyder, at alle medlemsstater stemmer for den retsakt, der skal vedtages, og at ingen medlemsstat undlader at stemme.

⁴⁸ Jf. punkt 13, ovenfor.

44. Da de forskellige elementer i forhandlingerne - markedsadgang for ikke-landbrugsvarer, landbrug, tjenesteydelser osv. - i deres væsen er indbyrdes forbundne og skal føre til et velafbalanceret samlet forhandlingsresultat, der udmøntes i en fælles helhed (single undertaking), og da ingen af dem kan anses for at være accessoriske, gælder ovennævnte afstemningsregler for hvert eneste og for samtlige forhandlingselementer.
45. Uden at dette berører afstemningsreglerne for undertegnelse og indgåelse af den eller de aftale(r), der udgør det endelige resultat af Doha-runden, kan det derfor på dette stadium konkluderes, at enhver afgørelse om DDA-forhandlingerne kræver enstemmighed i Rådet og fælles overenskomst mellem medlemsstaterne.
46. Rent praktisk blev konklusionerne om bemyndigelse af Kommissionen til at forhandle og om udstedelse af forhandlingsdirektiver for DDA-forhandlingerne vedtaget af Rådet alene og ikke herudover af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer. I det omfang alle Rådets medlemmer imidlertid stemte for konklusionerne, og ingen undlod at stemme, kan disse konklusioner fortolkes ikke blot som enstemmighed i Rådet, men også som fælles overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet.

EUROPA-PARLAMENTETS DELTAGELSE

47. Reglerne om Europa-Parlamentets deltagelse i Rådets afgørelser om internationale aftaler findes i EF-traktatens artikel 300.

48. Ifølge hovedreglen i EF-traktatens artikel 300, stk. 3, første afsnit, indgår Rådet aftaler efter høring af Europa-Parlamentet. Samme afsnit indeholder en undtagelse for handelsaftaler omhandlet i EF-traktatens artikel 133, stk. 3, hvor Europa-Parlamentet ikke behøver at blive hørt. Derimod hedder det i artikel 300, stk. 3, andet afsnit, at associeringsaftaler i henhold til artikel 310, andre aftaler, hvorved der etableres en specifik institutionel ramme med særlige samarbejdsprocedurer, samt aftaler, som har betydelige budgetmæssige virkninger for Fællesskabet, og aftaler, som medfører ændring af en retsakt, der er vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure i EF-traktatens artikel 251, kræver samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet. Når det endelige resultat af DDA-forhandlingerne er fastlagt, og Kommissionen forelægger Rådet et forslag til afgørelse om indgåelse af aftalen, vil det i lyset af aftalens indhold og i overensstemmelse med ovennævnte bestemmelser skulle overvejes, hvordan Europa-Parlamentet skal deltage.
49. Ifølge EF-traktatens artikel 300, stk. 2, andet og tredje afsnit, skal Europa-Parlamentet straks underrettes fuldt ud om afgørelser, der træffes af Rådet vedrørende foreløbig anvendelse eller suspension af aftaler eller fastlæggelse af Fællesskabets holdning i et organ, der er nedsat ved en international aftale, når dette organ skal vedtage beslutninger, der har retsvirkninger. Europa-Parlamentet skal derfor straks underrettes fuldt ud, især hvis Rådet vedtager Fællesskabets holdning til retligt bindende beslutninger fra WTO's Ministerkonference eller fra WTO's Almindelige Råd vedrørende DDA-forhandlingerne.
50. Derimod kræver traktaten ikke høring eller underretning af Europa-Parlamentet med hensyn til Rådets afgørelser om at bemyndige Kommissionen til forhandlinger eller om at undertegne en aftale. Interinstitutionelle aftaler og andre aftaler kræver dog underretning af Europa-Parlamentet i sådanne tilfælde. Specielt med hensyn til handelsaftaler kræver Luns-Westerterp-proceduren⁴⁹ underretning af Europa-Parlamentet eller dets udvalg, før der indledes forhandlinger, efter afslutning af forhandlinger og efter undertegnelse af en aftale. Dette gælder også DDA-forhandlingerne.

⁴⁹ Jf. navnlig Rådets erklæring af 15.10.1973, dok. 2641/73. Jf. også Stuttgart-erklæringen af 19.6.1983, EF-Bulletin 6/1983, s. 26-31.

KONKLUSIONER

51. Rådets Juridiske Tjeneste konkluderer som følger:

- Uden at dette berører spørgsmålet om Fællesskabets og medlemsstaternes respektive beføjelser til at indgå den eller de aftale(r), der kommer til at udgøre det endelige resultat af Doha-runden, vedrører forhandlingerne på nuværende stadium emneområder, der hører under Fællesskabets og medlemsstaternes delte kompetence;
- Rådet har bemyndiget Kommissionen til at indlede forhandlinger om DDA på Fællesskabets og medlemsstaternes vegne inden for rammerne af de forhandlingsdirektiver, som Rådet har udstedt i flere omgange, og i samråd med Artikel 133-udvalget;
- Rådet vil på forslag af Kommissionen og på Fællesskabets vegne skulle godkende undertegnelse og indgåelse af den eller de aftale(r), der udgør det endelige resultat af Doha-runden, med hensyn til de dele, der hører under Fællesskabets kompetence;
- Rådets godkendelse af tekster, der er vedtaget på et tidligere stadium, vil være nødvendig i forbindelse med de tre scenarier, der er redegjort for i punkt 30-40 ovenfor; navnlig er Rådets godkendelse nødvendig med henblik på at sætte Kommissionen i stand til på Fællesskabets og medlemsstaternes vegne at indgå førretlige forpligtelser, der er endelige aftaler, dvs. afgørende og uigenkaldelige skridt i forhandlingsprocessen;
- uden at dette berører spørgsmålet om afstemningsreglerne for undertegnelse og indgåelse af den eller de aftale(r), der udgør det endelige resultat af Doha-runden, kræver enhver afgørelse vedrørende DDA-forhandlingerne på dette stadium enstemmighed i Rådet og fælles overenskomst mellem medlemsstaterne;
- underretning af Europa-Parlamentet om DDA-forhandlingerne er underlagt interinstitutionelle aftaler og andre aftaler samt navnlig Luns-Westerterp-proceduren, hvilket dog ikke berører Europa-Parlamentets ret til på en senere stadium at blive henholdsvis underrettet, hørt eller anmodet om samstemmende udtalelse i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 300.