DOMSTOLENS DOM
30. marts 1995 *

I sag C-65/93,

Europa-Parlamentet ved juridisk konsulent Jorge Campinos, Christian Pennera og Kieran Bradley, Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved generaldirektøren for Rådets Juridiske Tjeneste, Jean-Claude Piris, og juridisk konsulent Yves Crétien, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og Barrister Peter Duffy og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

* Processprog: fransk.

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 3917/92 af 21. december 1992 om forlængelse i 1993 af gyldigheden af forordning (EØF) nr. 3831/90, (EØF) nr. 3832/90, (EØF) nr. 3833/90, (EØF) nr. 3834/90, (EØF) nr. 3835/90 og (EØF) nr. 3900/91 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1991 for visse varer med oprindelse i udviklingslande og om supplering af listen over præferenceberettigede lande (EFT L 396, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn (refererende dommer) og C. Gulmann samt dommerne G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet og G. Hirsch,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. oktober 1994,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. december 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. marts 1993 har Europa-Parlamentet i henhold til EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 3917/92 af 21. december 1992 om forlængelse i 1993 af gyldigheden af forordning (EØF) nr. 3831/90, (EØF) nr. 3832/90, (EØF) nr. 3833/90, (EØF) nr. 3834/90, (EØF) nr. 3835/90 og (EØF) nr. 3900/91 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1991 for visse varer med oprindelse i udviklingslande og om supplering af listen over præferenceberettigede lande (EFT L 396, s. 1, herefter benævnt »forordningen«). Til støtte for sin annullationspåstand har Europa-Parlamentet gjort gældende, at Rådet har overskredet sine beføjelser.

2 Forordningen blev udstedt på grundlag af et forordningsforslag, som Kommissionen havde forelagt for Rådet den 15. oktober 1992. Forslaget, som angav EØF-traktatens artikel 43 og 113 som hjemmel, gik først og fremmest ud på at forlænge det dagældende generelle præferencearrangement, således at det også skulle gælde i 1993. Forslaget gik endvidere ud på, at en række nye lande skulle optages på listen over de præferenceberettigede lande, dels for at tage hensyn til følgerne af den tidligere Sovjetunions sammenbrud (tilføjelse af Armenien, Aserbajdsjan, Hviderusland, Georgien, Kasakhstan, Kirgistan, Moldova, Rusland, Tadsjikistan, Turkmenistan, Ukraine og Usbekistan), dels for at bringe Fællesskabets liste over de mindst industrialiserede lande på linje med De Forenede Nationers liste (tilføjelse af Cambodia, Liberia, Madagaskar, Salomonøerne, Vanuatu, Zaire og Zambia). Af hensyn til gennemførelsen af det indre marked den 1. januar 1993 foreslog Kommissionen endelig, at toldkontingenterne, som blev fordelt mellem medlemsstaterne, blev erstattet af faste mængder til nulsats for Fællesskabet som helhed.

3 Ved skrivelse af 22. oktober 1992 gav Rådets Generalsekretariat Parlamentets formand meddelelse om, at Rådet samme dag havde besluttet at høre Parlamentet om forslaget. Med henblik på at kunne træffe beslutning inden den 1. januar 1993, hvor forordningen skulle træde i kraft, anmodede Rådet tillige om uopsættelig

forhandling i medfør af artikel 75 i Europa-Parlamentets forretningsorden, der har følgende ordlyd:

»1. Ved forslag, som Parlamentet høres om, ... kan ... Kommissionen eller Rådet anmode Parlamentet om, at forhandlingen erklæres for uopsættelig. Anmodningen indgives skriftligt og begrundes.

2. Når formanden får forelagt en anmodning om uopsættelig forhandling, bekendtgør han dette for Parlamentet; afstemning om denne anmodning finder sted ved begyndelsen af det møde, som følger efter det møde, hvor anmodningen blev bekendtgjort ...«

4 På Parlamentets møde den 30. oktober 1992 blev forslaget henvist til Udviklingsudvalget som korresponderende udvalg og til fire andre udvalg som rådgivende udvalg (EFT 1992 C 305, s. 565).

5 Den 17. november 1992 besluttede Parlamentet på et plenarmøde at undergive forslaget uopsættelig forhandling og at opføre det på dagsordenen for den 20. november 1992 (EFT 1992 C 337, s. 25).

6 På plenarmødet den 20. november anmodede formanden for Udviklingsudvalget under henvisning til artikel 103, stk. 1, i Europa-Parlamentets forretningsorden om henvisning af forslaget til fornyet udvalgsbehandling (EFT 1992 C 337, s. 261). Som begrundelse herfor udtalte udvalgsformanden følgende:

»Vi tror kun, der vil være tale om en fornyelse, men med vigtige konsekvenser, eftersom dette berører østlande, som ikke [specielt er udviklingslande], samt andre

produkter. Vi håber derfor på en henvisning til fornyet udvalgsbehandling, og så kan vi se på situationen igen under mødeperioden i december, når Udvalget om Udvikling og Samarbejde har behandlet den.«

7 Behandlingen af Udviklingsudvalgets betænkning blev opført på dagsordenen for mødet fredag den 18. december, som var den sidste dag i Europa-Parlamentets sidste mødeperiode i 1992. Kort før kl. 13 den pågældende dag, hvor forslaget netop skulle behandles på plenarmødet, modtog formanden fra fjorten medlemmer forslag om at hæve mødet, jf. forretningsordenens artikel 106, som bestemmer følgende:

»Under en forhandling eller en afstemning kan mødet afbrydes eller hæves, hvis dette vedtages af Parlamentet på forslag af ... mindst tretten medlemmer.«

8 Anmodningen blev vedtaget, og mødet blev hævet, uden at de resterende punkter på dagsordenen kunne behandles, herunder beslutningsforslaget i betænkningen fra Udvalget om Udvikling og Samarbejde, og på trods af et forslag fra mødeformanden om at sætte betænkningen under afstemning, før Parlamentet udtalte sig om anmodningen om at hæve mødet. Forhandlingen blev udsat til den 18. januar 1993.

9 Der blev derefter straks optaget telefonisk kontakt mellem kabinetsdirektøren i Rådets Generalsekretariat og parlamentsformandens kabinetschef. Herunder blev det tilkendegivet, at det rent faktisk ikke var muligt at indkalde til en ekstraordinær session i Parlamentet inden udgangen af 1992.

10 Den 21. december 1992 udstedte Rådet den omtvistede forordning, uden at Parlamentet var blevet hørt. Rådet underrettede Parlamentet herom ved en skrivelse af

samme dato. I betragtningerne til forordningen blev der anført følgende begrundelse for, at Parlamentet ikke var blevet hørt:

»Det er af afgørende betydning at undgå et retligt tomrum, som kunne få alvorlige konsekvenser for Fællesskabets forbindelser med udviklingslandene og for erhvervslivets interesser; forordningen om anvendelsen af Fællesskabets generelle toldpræferenceordning i 1993 bør derfor vedtages tids nok til, at den kan træde i kraft den 1. januar 1993.

Efter høring af formanden for Europa-Parlamentet fremgår det, at det ville være umuligt at afholde et ekstraordinært møde i Europa-Parlamentet med henblik på at vedtage Europa-Parlamentets udtalelse tids nok til, at forordningen kan vedtages og offentliggøres inden udgangen af 1992.

På grund af disse særlige omstændigheder bør forordningen vedtages, selv om Europa-Parlamentets udtalelse ikke foreligger.«

11 Forordningen blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 31. december 1992. Dette nummer af Tidende udkom dog først fra Kontoret for De europæiske Fællesskabers Publikationer den 28. januar 1993.

12 I mellemtiden behandlede Parlamentet det forelagte forslag den 18. januar 1993 (EFT 1993 C 42, s. 11). Dagen efter vedtog Parlamentet sytten ændringer (EFT 1993 C 42, s. 25), og det godkendte i øvrigt forslaget som helhed. Parlamentet opfordrede dog Rådet til at underrette det, hvis Rådet ikke agtede at følge den godkendte tekst, og det anmodede Rådet om at foretage fornyet høring, hvis Rådet agtede at ændre forslaget i væsentlig grad (EFT 1993 C 42, s. 28).

13 Under den derpå anlagte sag har Europa-Parlamentet påstået den anfægtede retsakt annulleret på grund af, at den er behæftet med en væsentlig formmangel. Til støtte herfor har Parlamentet gjort gældende, at Rådet har udstedt retsakten uden at overholde høringsproceduren i traktatens artikel 43, der sammen med traktatens artikel 113 udgør hjemmelen for retsakten.

14 Rådet har for det første anført, at iværksættelsen af et generelt præferencearrangement inden for Fællesskabet har været den måde, hvorpå man har gennemført en aftale, der er indgået inden for De Forenede Nationers Konference om Handel og Udvikling. Selv om de foranstaltninger, der herved er truffet, rent juridisk kan ophæves på ethvert tidspunkt, kan Fællesskabet dog af politiske grunde ikke ensidigt bringe sin praksis til ophør.

15 Rådet har for det andet anført, at det af tvingende almene hensyn var nødvendigt at udstede forordningen inden udgangen af 1992. Forordningen skulle således træde i kraft den 1. januar 1993 af hensyn til såvel de præferenceberettigede udviklingslandes som de erhvervsdrivendes berettigede forventninger.

16 For det tredje har Rådet anført, at det havde udtømt alle muligheder for at indhente en udtalelse fra Parlamentet i rette tid, idet det anmodede om uopsættelig forhandling og forgæves anmodede Parlamentets formand om afholdelse af en ekstraordinær session, jf. EØF-traktatens artikel 139. Under disse ekstraordinære omstændigheder var det efter Rådets opfattelse berettiget, at den anfægtede retsakt blev udstedt, uden at Parlamentets udtalelse forelå.

17 I duplikken har Rådet endelig anført, at høringen af Parlamentet om det pågældende forordningsforslag udelukkende blev obligatorisk, fordi traktatens artikel 43 blev tilføjet som hjemmelsbestemmelse. Domstolen har imidlertid i dom af 26. marts 1987 i sagen Kommissionen mod Rådet (sag 45/86, Sml. s. 1493) fastslået, at de generelle toldpræferencer principielt kun henhører under den fælles handelspolitik og dermed under artikel 113. Man kunne således have undladt at henvise til

artikel 43, og da artikel 113 retligt set var den eneste nødvendige hjemmel, kunne man også med rette have undgået at høre Parlamentet.

18 Det Forenede Kongerige har ligeledes anført, at selv om høringen af Parlamentet er en væsentlig formforskrift, kan Rådet under særlige omstændigheder udstede en forordning, uden at Parlamentets udtalelse er modtaget. Sådanne særlige omstændigheder kan foreligge, når en foranstaltning — som den her omhandlede — er uopsættelig, og når Rådet ikke har kunnet fremskaffe Parlamentets udtalelse i rette tid, selv om det med henblik herpå har gjort alt, hvad der står i dets magt.

19 Det Forenede Kongerige har endvidere anført, at Rådet ikke kan være forpligtet til at godtgøre, at der vil opstå et retligt tomrum, som begrundelse for, at en foranstaltning er uopsættelig. Traktatens artikel 43 giver derimod Rådet kompetence til at tage stilling til, om en regulering er hensigtsmæssig, og dette må indbefatte en vurdering af, om den påtænkte foranstaltning er uopsættelig. Hvis Rådet aldrig kunne træffe afgørelse under sådanne omstændigheder, eller hvis det skulle tage EØF-traktatens artikel 175 i brug, ville pligten til at høre Parlamentet få karakter af en rent faktisk adgang til at nedlægge veto mod forslag om udstedelse af uopsættelige retsakter, og dette ville bringe den institutionelle ligevægt som indført ved traktaten i fare.

20 Det Forenede Kongerige har endelig anført, at Rådet i henhold til den samarbejdsprocedure, der er indført ved EØF-traktatens artikel 149, stk. 2 og 3 (nu artikel 189 C som følge af ændringerne ved traktaten om Den Europæiske Union), kan vedtage den pågældende retsakt endeligt, hvis Parlamentet ikke har afgivet udtalelse inden for en frist på tre måneder fra meddelelsen af Rådets fælles holdning. Eftersom formålet med samarbejdsproceduren er at styrke Parlamentets deltagelse i Fællesskabets lovgivningsproces, ville det efter Det Forenede Kongeriges opfattelse være paradoksalt, hvis Parlamentet som et led i en almindelig høring — og som følge af at der ikke kan opstilles en frist for afgivelsen af Parlamentets udtalelse — skulle have mere vidtgående beføjelser og i givet fald skulle kunne blokere en foranstaltning.

21 Indledningsvis bemærkes, at den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de i traktaten fastlagte tilfælde er en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed. Parlamentets effektive deltagelse i lovgivningsproceduren i Fællesskabet efter de i traktaten fastlagte fremgangsmåder udgør således et væsentligt element i den institutionelle ligevægt som følge af traktaten. Denne kompetence er udtryk for et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken (jf. domme af 29.10.1980 (de såkaldte »isoglucose«-domme), sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 33, og sag 139/79, Maïzena mod Rådet, Sml. s. 3393, præmis 34).

22 Endvidere bemærkes, at overholdelsen af kravet om en høring indebærer, at Parlamentet skal udtrykke sin opfattelse, og at det ikke kan antages, at kravet opfyldes ved en simpel anmodning om udtalelse fra Rådets side (jf. ovennævnte domme, henholdsvis præmis 34 og 35). I tilfælde, hvor foranstaltningen er uopsættelig, skal Rådet udnytte alle de muligheder, det har i medfør af traktaten og Parlamentets forretningsorden, for at indhente Parlamentets forudgående udtalelse (jf. ovennævnte domme, henholdsvis præmis 36 og 37).

23 Inden for rammerne af dialogen mellem institutionerne, som bl.a. høringsproceduren beror på, har Domstolen imidlertid fundet, at der gælder de samme gensidige forpligtelser til loyalt samarbejde som dem, der gælder for forholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner (jf. dom af 27.9.1988, sag 204/86, Grækenland mod Rådet, Sml. s. 5323, præmis 16).

24 I det foreliggende tilfælde står det fast, at Rådet i sin skrivelse af 22. oktober 1992 gav Parlamentets formand meddelelse om, at det var nødvendigt at udstede den anfægtede forordning inden udgangen af 1992, således at den kunne træde i kraft den 1. januar 1993. Det er endvidere ubestridt, at denne anmodning var berettiget under hensyn til de særlige forbindelser, der består mellem Fællesskabet og udviklingslandene, og de vanskeligheder, såvel af politisk som af teknisk karakter, som en pludselig afbrydelse af anvendelsen af de generelle toldpræferencer ville medføre.

25 Disse forhold tog Parlamentet da også fuldt ud hensyn til, idet det, efter at forordningsforslaget var blevet henvist til Udviklingsudvalget, besluttede at behandle det efter reglerne om uopsættelig forhandling. Udviklingsudvalgets betænkning blev derefter opført på dagsordenen for mødet fredag den 18. december, dvs. under Parlamentets sidste session i 1992, og heraf fremgår det, at Europa-Parlamentet helt åbenbart havde til hensigt at give udtryk for sin opfattelse i rette tid, for at forordningen kunne udstedes af Rådet inden den 1. januar 1993.

26 Det fremgår imidlertid af sagens akter, at Parlamentet, uanset de forsikringer, der således var givet Rådet, besluttede at hæve plenarmødet den 18. december 1992, jf. forretningsordenens artikel 106, efter anmodning herom fra fjorten medlemmer, og uden at forordningsforslaget var blevet behandlet. Det er endvidere oplyst, at beslutningen om at hæve mødet blev truffet af grunde, som var den anfægtede forordning ganske uvedkommende, og at der herved ikke blev taget hensyn til, at proceduren var uopsættelig, eller at det var nødvendigt at udstede forordningen inden den 1. januar 1993.

27 Ved at handle på denne måde har Parlamentet tilsidesat sin forpligtelse til loyalt at samarbejde med Rådet. Dette gælder så meget mere, som Rådet ikke kunne gøre brug af muligheden i henhold til traktatens artikel 139, da det efter de oplysninger, Rådet havde modtaget fra Parlamentets formandskab, rent faktisk ikke var muligt at afholde en ekstraordinær session i Parlamentet inden udgangen af 1992.

28 Herefter kan Parlamentet ikke over for Rådet med rette gøre gældende, at Rådet burde have afventet udtalelsen fra Parlamentet, før det udstedte den anfægtede forordning af 21. december 1992. Årsagen til, at den væsentlige formforskrift, som høringen af Parlamentet er, blev tilsidesat, var nemlig, at Parlamentet ikke opfyldte sin forpligtelse til loyalt at samarbejde med Rådet.

29 Den omstændighed, at *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 31. december 1992, hvori forordningen blev offentliggjort, først udkom den 28. januar 1993, kan ikke medføre, at der må anlægges en anden bedømmelse af forordningens lovlighed på udstedelsesdagen.

30 Heraf følger, at sagsøgte må frifindes.

Sagens omkostninger

31 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Europa-Parlamentet har tabt sagen, og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer intervenienten, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn

Gulmann Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Murray Edward

Puissochet Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. marts 1995.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident