DOMSTOLENS DOM
den 30 mars 1995 *

I mål C-65/93,

Europaparlamentet, företrätt av Jorge Campinos, juridisk rådgivare, Christian Pennera och Kieran Bradley, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av Jean-Claude Piris, generaldirektör vid rättstjänsten, och Yves Crétien, rådgivare vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Bruno Eynard, direktör för den juridiska avdelningen vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

svarande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, och Peter Duffy, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg vid Förenade konungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt,

* Rättegångsspråk: franska.

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EEG) nr 3917/92 av den 21 december 1992 som förlänger tillämpningen till och med år 1993 av förordningarna (EEG) nr 3831/90, (EEG) nr 3832/90, (EEG) nr 3833/90, (EEG) nr 3834/90, (EEG) nr 3835/90 och (EEG) nr 3900/91 om tillämpningen av generella förmånstullar under år 1991 för vissa varor med ursprung i utvecklingsländer och som kompletterar listan över förmånstagare av dessa preferenser (EGT nr L 396, s. 1),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn (referent), och C. Gulmann, avdelningsordförande, samt G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet och G. Hirsch, domare,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, byrådirektör,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 19 oktober 1994,

och efter att den 13 december 1994, ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 I ansökan, inkommen till domstolens kansli den 12 mars 1993, yrkar Europaparlamentet i enlighet med artikel 173 i EEG-fördraget ogiltigförklaring av rådets förordning nr 3917/92 av den 21 december 1992, som förlänger tillämpningen till och med år 1993 av förordningarna (EEG) nr 3831/90, (EEG) nr 3832/90, (EEG) nr 3833/90, (EEG) nr 3834/90, (EEG) nr 3835/90 och nr 3900/91 om tillämpningen av generella förmånstullar under år 1991 för vissa varor med ursprung i utvecklingsländer och som kompletterar listan över förmånstagare av dessa preferenser (EGT nr L 396, s. 1, nedan kallad "förordningen"), på den grunden att rådet har kränkt en av parlamentets rättigheter.

2 Förordningen har sitt ursprung i ett förslag till förordning som kommissionen framlade för rådet den 15 oktober 1992. Detta förslag, som grundar sig på artiklarna 43 och 113 i EEG-fördraget, syftade först och främst till att förlänga det då gällande systemet av generella preferenser till och med år 1993. Den inkluderade också nya länder i listan över förmånstagare, dels för att ta före detta Sovjetunionens sönderfall i beaktande (Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Georgien, Kazakstan, Kirgisistan, Moldavien, Uzbekistan, Ryska federationen, Tadzjikistan, Turkmenistan och Ukraina inkluderades), dels för att anpassa gemenskapens lista över de minst utvecklade länderna med den som Förenta Nationerna upprättat (tilllägg av Kambodja, Liberia, Madagaskar, Salomonöarna, Vanuatu, Zaïre och Zambia). Slutligen föreslog kommissionen att tullkvoterna som fördelats mellan medlemsstaterna skulle ersättas av bestämda och avgiftsfria poster för hela gemenskapen, för att ta hänsyn till genomförandet av den inre marknaden den 1 januari 1993.

3 Genom brev av den 22 oktober 1992 informerade rådets generalsekretariat parlamentets ordförande om att rådet samma dag hade beslutat att höra parlamentet angående det ifrågavarande förslaget. För att kunna fatta ett beslut före den 1 januari 1993, den dag förordningen skulle träda i kraft, bad rådet likaså om tillämpning

av det brådskande förfarandet, skapat genom artikel 75 i Europaparlamentets arbetsordning som lyder:

"1. Parlamentets ordförande ... kommissionen eller rådet kan anmoda parlamentet att förklara debatten om ett förslag om vilket parlamentet har hörts ... som brådskande. Denna anmodan skall ingivas skriftligen och vara motiverad.

2. Så snart ordföranden har mottagit en anmodan om brådskande debatt skall han underrätta parlamentet härom. Omröstning om en sådan anmodan skall hållas vid öppnandet av det sammanträde som följer på det vid vilket tillkännagivandet gjordes."

4 Under parlamentssammanträdet den 30 oktober 1992 sändes förslaget till utvecklingsutskottet för granskning i sak och till fyra andra utskott för yttrande (EGT nr C 305, 1992, s. 565).

5 Den 17 november 1992 beslöt parlamentet under ett plenisammanträde att behandla förslaget enligt det brådskande förfarandet och att granska det den 20 november 1992 (EGT nr C 337, 1992, s. 25).

6 Under plenisammanträdet den 20 november begärde utvecklingsutskottets ordförande, med stöd av artikel 103.1 i Europaparlamentets arbetsordning, att texten skulle återförvisas till utskottet (EGT nr C 337, 1992, s. 261) av följande skäl:

"Vi anser att det helt enkelt handlar om en förlängning, men med betydelsefulla följder eftersom det rör Öststaterna, som egentligen inte är utvecklingsländer, och

andra produkter än tidigare. Vi önskar därför en återförvisning till utskottet och efter utvecklings- och samarbetsutskottets granskning kan vi, under decembersammanträdet, se över situationen igen".

7 Granskning av utvecklingsutskottets rapport upptogs på dagordningen för sammanträdet den 18 december, som var sista dagen av Europaparlamentets sista session under år 1992. Denna dag, strax före kl. 13.00, just som denna punkt skulle debatteras vid plenisammanträdet, framställde 14 ledamöter en begäran till sammanträdets ordförande, i enligt med artikel 106 i parlamentets arbetsordning, om uppskov av den aktuella sammanträdet. Denna artikel säger nämligen:

"Sammanträdet kan avbrytas eller avslutas under en debatt eller omröstning om parlamentet, på förslag från ordföranden eller på begäran av en politisk grupp eller av minst 13 ledamöter, så beslutar."

8 Denna begäran godtogs och sammanträdet avslutades utan att de andra punkterna på dagordningen och i synnerhet det förslag som utvecklings- och samarbetsutskottet lämnat i sin rapport hade kunnat diskuteras, detta trots förslaget från sammanträdets ordförande att ta upp rapporten innan parlamentet uttalade sig angående begäran. Debatten sköts upp till den 18 januari 1993.

9 Telefonkontakt upprättades därefter omedelbart mellan direktören för rådets generalsekretariat och chefen för parlamentsordförandens kabinett. Under dessa kontakter konstaterades det att det inte längre var fysiskt möjligt att hålla ett extra sammanträde i parlamentet före år 1992.

10 Den 21 december 1992 antog rådet den ifrågasatta förordningen utan att ha erhållit parlamentets yttrande. Parlamentet informerades likväl om detta i brev av samma

dag. Avsaknaden av yttrande från parlamentet rättfärdigades i ingressen till förordningen enligt följande:

"[M]ed beaktande av att det är ett oeftergivligt krav att undvika ett rättsligt vakuum som riskerar att på ett allvarligt sätt undergräva både gemenskapens relationer med utvecklingsländerna och de ekonomiska aktörernas intressen, och att förordningen angående tillämpningen av gemenskapens system av generella förmånstullar för år 1993 därför bör antas tillräckligt tidigt för att den skall kunna träda i kraft den 1 januari 1993,

med beaktande av att det, efter att ha frågat Europaparlamentets ordförande om råd, verkar som om det skulle vara omöjligt att hålla ett extra sammanträde i Europaparlamentet som skulle tillåta det att besluta om sitt yttrande i tillräcklig tid för att antagandet och publiceringen av förordningen skulle kunna ske före 1992 års utgång,

med beaktande av att förordningen, under dessa speciella omständigheter, bör antas i avsaknad av Europaparlamentets yttrande."

11 Förordningen publicerades i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* av den 31 december 1992. Detta nummer av tidningen lämnade pressarna på Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer den 28 januari 1993.

12 Under tiden, den 18 januari 1993, granskade parlamentet det förslag som det hade anmodats att yttra sig över (EGT nr C 42, 1993, s. 11). Påföljande dag antog det 17 ändringar (EGT nr C 42, 1993, s. 25) och godkände resten av texten i sin helhet. Parlamentet begärde likväl av rådet att, om det avsåg att avvika från texten, informera parlamentet om detta och att, för det fall omfattande förändringar skulle vidtas, höra parlamentet igen (EGT nr C 42, 1993, s. 28).

13 I sin talan gör Europaparlamentet gällande att eftersom den angripna rättsakten antogs av rådet utan att samrådsförfarandet som föreskrivs i artikel 43 i fördraget respekterats och som i förening med artikel 113 i samma fördrag utgör dess rättsliga grund, bör den ogiltigförklaras på den grunden att ett väsentligt formkrav åsidosatts.

14 För det första betonar rådet att genomförandet av ett system i gemenskapen med generella preferenser är följden av ett avtal som kommit till stånd inom ramen för Förenta nationernas konferens om handel och utveckling (UNCTAD). Även om de åtgärder som antagits juridiskt sett kan dras tillbaka när som helst skulle gemenskapen inte, ur politisk synvinkel, ensidigt kunna överge den ifrågavarande praxisen.

15 För det andra hävdar rådet att ett allmänt intresse av avgörande betydelse gjorde antagandet av förordningen nödvändigt före utgången av år 1992. Denna skulle nämligen träda i kraft den 1 januari 1993 för att bevara förtroendet från både de utvecklingsländer som är systemets förmånstagare och de ekonomiska aktörerna.

16 För det tredje gör rådet gällande att det har uttömt alla möjligheter att erhålla parlamentets yttrandet i behörig tid genom att begära att det brådskande förfarandet skulle tillämpas och genom att förgäves föreslå parlamentets ordförande att hålla ett extra sammanträde, i enlighet med artikel 139 i EEG-fördraget. Under sådana särskilda omständigheter anser sig rådet ha haft rätt att anta den ifrågasatta rättsakten utan parlamentets yttrande.

17 Slutligen påpekar rådet i sitt svaromål att begäran om yttrande från parlamentet angående förslaget till den ifrågavarande förordningen inte gjordes obligatoriskt förrän artikel 43 i fördraget inkluderades i dess juridiska grund. Såsom domstolen har förklarat i sin dom av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet, (45/86, Rec. s. 1493), tillhör ämnesområdet generella preferenser i princip bara den gemensamma handelspolitiken och således artikel 113. Hänvisningen till artikel 43 skulle

därför ha kunnat undvikas och eftersom artikel 113 juridiskt sett är den enda nödvändiga rättsliga grunden skulle parlamentet inte ha behövt höras.

18 När det gäller Förenade konungarikets regering, hävdar denna likaså att rådet, trots att en begäran om yttrande från parlamentet utgör ett väsentligt formkrav, under speciella omständigheter kan anta en förordning utan att ha erhållit dess yttrande. Så är det i synnerhet när, såsom i det aktuella fallet, en åtgärd är brådskande och rådet inte har varit i stånd att erhålla parlamentets yttrande i behörig tid trots att det har använt alla sina krafter i detta syfte.

19 Förenade konungarikets regering påpekar vidare att rådet inte behöver visa förekomsten av ett juridiskt vakuum för att rättfärdiga skyndsamheten med att anta en åtgärd. Artikel 43 i fördraget ger det rätt att uttala sig om lämpligheten av en reglering. Denna rätt är emellertid förenad med rätten att avgöra om den åtgärd som skall vidtas är brådskande. Om rådet i ett sådant fall aldrig var behörigt att fatta ett beslut, eller om det måste tillgripa artikel 175 i EEG-fördraget, skulle skyldigheten att höra parlamentet få den effekten att parlamentet i praktiken utrustades med en vetorätt vid brådskande förslag till rättsakter och den institutionella jämvikt som upprättats i fördraget skulle sättas ur spel.

20 Förenade konungarikets regering påpekar slutligen att inom ramen för samarbetsförfarandet skapat genom artikel 149.1 och 149.2 i EEG-fördraget (som blivit artikel 189c till följd av de förändringar som skett genom Maastrichtfördraget) kan rådet slutgiltigt anta den aktuella rättsakten om parlamentet inte har yttrat sig inom de tre månader som följer på delgivningen av rådets gemensamma ståndpunkt. Eftersom detta förfarande är avsett att förstärka den parlamentariska församlingens deltagande i gemenskapens lagstiftningsprocess skulle det enligt Förenade konungarikets regering vara paradoxalt om parlamentet, i och med omöjligheten att föreskriva en tidsfrist för dess yttrande, skulle ha en större interventionsmakt som skulle sätta det i stånd att inom ramen för enkelt samråd blockera en åtgärd i vissa fall.

21 Det bör först och främst påminnas om att korrekt samråd med parlamentet, i de fall som föreskrivs i fördraget, utgör ett väsentligt formkrav vars åsidosättande medför den ifrågavarande rättsaktens ogiltighet. Parlamentets faktiska deltagande i gemenskapens lagstiftningsprocess enligt de i fördraget föreskrivna förfarandena utgör nämligen ett grundläggande element i den institutionella jämvikt som fördraget strävar efter. Denna befogenhet är ett uttryck för en grundläggande demokratisk princip enligt vilken folket deltar i utövandet av makten genom en representativ församling (se domarna av den 29 oktober 1980, benämnd "Isoglucose", Roquette frères mot rådet, 138/79, Rec. s. 3333, punkt 33, och Maïzena mot rådet, 139/79, Rec. s. 3393, punkt 34).

22 Det bör påminnas om att iakttagandet av kravet att samråda förutsätter att parlamentet uttalar sin åsikt och att kravet inte skulle kunna anses uppfyllt endast genom en begäran om yttrande från rådets sida (se de ovan nämnda domarna, punkt 34 respektive punkt 35). I händelse av brådska åligger det rådet att utnyttja alla möjligheter som står det till buds i fördraget och i parlamentets arbetsordning för att erhålla den sistnämnda institutionens yttrande i tid (se de ovan nämnda domarna, punkt 36 respektive punkt 37).

23 Domstolen anser likväl att det inom ramen för den dialog som förs mellan institutionerna, som förfarandet för samråd i synnerhet vilar på, gäller samma ömsesidiga skyldigheter till lojalt samarbete som de som reglerar relationerna mellan medlemsstaterna och gemenskapens institutioner (se dom av den 27 september 1988, Grekland mot rådet, 204/86, Rec. s. 5323, punkt 16).

24 I det aktuella fallet kan det konstateras att rådet i sitt brev av den 22 oktober 1992 har informerat parlamentets ordförande om nödvändigheten av att anta den tvistiga förordningen före utgången av år 1992 för att möjliggöra dess ikraftträdande den 1 januari 1993. Det har inte heller bestridits att denna begäran, med hänsyn till de speciella relationer som finns mellan gemenskapen och utvecklingsländerna och de svårigheter av både politisk och teknisk natur som skulle bli följden av ett tvärt avbrott i tillämpningen av de generella förmånstullarna, var berättigad.

25 Dessa överväganden har till fullo tagits i beaktande av parlamentet, eftersom parlamentet, efter att ha skickat förslaget till förordning till utvecklingsutskottet, beslöt att behandla det i enlighet med det brådskande förfarandet. Genom att ta upp granskningen av utvecklingsutskottets rapport på dagordningen för sammanträdet fredagen den 18 december, det vill säga under parlamentets sista sammanträde för 1992, ville parlamentet uppenbarligen avge sin åsikt i behörig tid för att möjliggöra rådets antagande av förordningen före den 1 januari 1993.

26 Det framgår av akten att parlamentet, trots de försäkringar som rådet fick, beslöt att med tillämpning av artikel 106 i sin arbetsordning avsluta plenisammanträdet den 18 december 1992 på begäran av 14 ledamöter utan att ha avhandlat förslaget till förordning. Det framgår för övrigt att detta beslut baserade sig på grunder som är helt främmande för den angripna förordningen och att det i beslutet inte togs hänsyn till brådskan av förfarandet och nödvändigheten av att anta denna förordning före den 1 januari 1993.

27 Genom att handla på detta sätt har parlamentet brustit i sin skyldighet till lojalt samarbete gentemot rådet. Så mycket mer eftersom rådet inte kunde använda sig av den möjlighet som stod till buds i artikel 139 i fördraget då det enligt den information rådet fick av parlamentets ordförande visat sig vara fysiskt omöjligt att hålla ett extra sammanträde i parlamentet före utgången av år 1992.

28 Under dessa omständigheter kan inte parlamentet med framgång förebrå rådet för att inte ha inväntat dess yttrande för att anta den tvistiga förordningen den 21 december 1992. Åsidosättandet av ett väsentligt formkrav, såsom samråd med parlamentet, beror på att denna institution brustit i sin skyldighet till lojalt samarbete gentemot rådet.

29 Den omständigheten att *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* av den 31 december 1992, i vilken förordningen publicerades, inte utkom förrän den 28 januari 1993 medför inte att bedömningen av förordningens lagenlighet vid dagen för dess antagande kan ifrågasättas.

30 Härav följer att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

31 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall den part som tappar målet ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Europaparlamentet har tappat målet skall detta ersätta rättegångskostnaderna. I enlighet med artikel 69.4 i samma rättegångsregler skall Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland såsom intervenient bära sina egna rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

1) Talan ogillas.

2) Europaparlamentet skall ersätta rättegångskostnaderna. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina egna rättegångskostnader.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn

Gulmann Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Murray Edward

Puissochet Hirsch

Avkunnad vid offentlig förhandling i Luxemburg den 30 mars 1995.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande