CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 30 juni 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Door een beroep in te stellen tot nietigverklaring van artikel 6, lid 4, van verordening (EEG) nr. 3252/87 van de Raad van 19 oktober 1987 inzake coördinatie en bevordering van het visserijonderzoek [1] (hierna: verordening nr. 3252/87), verzoekt de Commissie om een uitspraak in een netelig geschil waarin zij, met steun van het Parlement, tegenover de Raad staat. De kern van dit geschil is de vraag, hoever de bevoegdheid tot uitvoering van de begroting reikt die artikel 205 EEG-Verdrag (hierna: artikel 205) aan de Commissie toekent. Voor een goed begrip van waar het precies om gaat, dienen wij de inhoud van een aantal bepalingen voor ogen te houden.

2. Titel II van verordening nr. 3252/87, bestaande uit de artikelen 5 en 6, is gewijd aan de „communautaire programma's voor onderzoek en voor coördinatie van onderzoek".

3. Artikel 5 betreft de totstandkoming van deze programma's en luidt als volgt:

„De Raad beslist, op voorstel van de Commissie, volgens de procedure van artikel 43 van het Verdrag over:

a) communautaire programma's voor onderzoek op gebieden die van bijzonder belang zijn voor het gemeenschappelijke visserijbeleid;

b) communautaire programma's voor coördinatie van onderzoek, bedoeld om te komen tot een rationele inzet van middelen, een doeltreffend gebruik van onderzoekresultaten en oriëntatie van het onderzoek in overeenstemming met de doeleinden van het gemeenschappelijk visserijbeleid."

Laat ik er meteen op wijzen, dat de Raad bij een evenals verordening nr. 3252/87 op 19 oktober 1987 gedateerd besluit communautaire programma's voor onderzoek en voor coördinatie van onderzoek in de visserijsector in de periode 1988-1992 [2] heeft vastgesteld.

4. Artikel 6 van verordening nr. 3252/87, betreffende de uitvoering van de in artikel 5 bedoelde programma's, luidt als volgt:

„1. De Commissie zorgt voor de uitvoering van de communautaire programma's voor onderzoek, door contracten voor onderzoek met kostendeling te sluiten met onderzoekcentra en onderzoekinstituten.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1987, L 314, blz. 17.

2 — Besluit 87/534/EEG tot vaststelling van communautaire programma's voor onderzoek en voor coördinatie van onderzoek in de visserijsector in de periode 1988-1992 (PB 1987, L 314, blz. 20).

2. De Commissie zorgt voor de uitvoering van de communautaire programma's voor coördinatie van onderzoek, door studiebijeenkomsten, symposia, studiebezoeken, uitwisseling van onderzoekers en werkvergaderingen van wetenschappelijke deskundigen te organiseren en door de onderzoekresultaten te verzamelen, te analyseren en zo nodig te publiceren.

3. Voor de toepassing van de leden 1 en 2 kan de Commissie een beroep doen op deskundigen van hoog niveau.

4. De besluiten inzake de uitvoering van de in lid 1 bedoelde communautaire programma's voor onderzoek en van de in lid 2 bedoelde communautaire programma's voor coördinatie van onderzoek worden door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van artikel 47 van verordening (EEG) nr. 4028/86."

Aangezien het beroep van de Commissie strekt tot nietigverklaring van lid 4 van dit artikel, in verband met het feit dat daarin wordt verwezen naar de procedure van artikel 47 van verordening (EEG) nr. 4028/86 van 18 december 1986 [3], moet ik ook deze bepaling citeren. Zij luidt aldus:

„1. In de gevallen waarin naar de procedure van dit artikel wordt verwezen, wordt de zaak door de voorzitter, hetzij op diens eigen initiatief, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een Lid-Staat, aan het Permanent Comité voor de visserijstructuur voorgelegd.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie legt een ontwerp van te treffen maatregelen voor. Het Comité brengt advies uit binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de voorgelegde vraagstukken. Het Comité spreekt zich uit met een meerderheid van 54 stemmen, waarbij de stemmen van de Lid-Staten worden gewogen overeenkomstig artikel 148, lid 2, van het Verdrag. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

3. De Commissie stelt de maatregelen vast die onmiddellijk van toepassing zijn. Indien deze maatregelen echter niet in overeenstemming zijn met het door het Comité uitgebrachte advies, worden zij door de Commissie onverwijld ter kennis van de Raad gebracht; in dat geval kan de Commissie de toepassing van de maatregelen waartoe zij heeft besloten, tot ten hoogste één maand na deze kennisgeving uitstellen. De Raad kan binnen één maand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen."

5. Uit artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3252/87, in samenhang met de overige genoemde bepalingen, volgt dus, dat de besluiten die de Commissie neemt ter uitvoering van de in artikel 5 van die verordening bedoelde communautaire programma's, indien zij niet in overeenstemming zijn met het door het Permanent Comité voor de visserijstructuur uitgebrachte advies, binnen een maand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kunnen worden vervangen door een andersluidend besluit van de Raad. Het Permanent Comité, ingesteld bij verordening (EEG) nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 [4], is volgens artikel 11 van deze verordening samengesteld uit „vertegenwoordigers van elk der Lid-Staten" en staat onder voorzitterschap van „een vertegenwoordiger van de Commissie".

3 — Verordening inzake communautaire acties voor verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en de aquacultuur (PB 1986, L 376, blz. 7).

4 — Verordening houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB 1976, L 20, blz. 19).

6. Het zal duidelijk zijn, dat het bij de procedure van artikel 47 van verordening nr. 4028/86, die van toepassing is op maatregelen ter uitvoering van onderzoekprogramma's in de visserijsector, gaat om een zogenoemde *beheerscomitéprocedure*. Dit is de gebruikelijke aanduiding voor een procedure waarbij de Commissie, alvorens maatregelen te nemen ter uitvoering van een verordening van de Raad, een uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten bestaand comité moet raadplegen en waarbij de Raad, indien dat comité negatief adviseert, binnen een bepaalde termijn het besluit van de Commissie kan vervangen door zijn eigen besluit. Het gaat hier om een systeem waarin de Raad de Commissie weliswaar de bevoegdheid delegeert om de door hem bij verordening vastgestelde regels uit te voeren, maar zich tegelijkertijd het recht voorbehoudt, de zaak weer aan zich te trekken indien het door hem ingestelde beheerscomité een andersluidend advies uitbrengt. Deze procedure is uiteraard niet nieuw. Al jarenlang vindt men ze in verordeningen van de Raad, met name in die betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Advocaat-generaal Dutheillet de Lamothe schatte in 1970, dat de beheerscomitéprocedure bij de opstelling van meer dan 2 000 gemeenschapsverordeningen was gevolgd.[5] Dit geeft een indruk van het veelvuldig gebruik van een procedure waarvan de praktische toepassing en het succes sinds 1970 niet lijken te zijn afgenomen.

7. De wettelijke status van de beheerscomitéprocedure lijkt recentelijk echter te zijn gewijzigd als gevolg van de Europese Akte. Oorspronkelijk was deze procedure een schepping van het door de Raad vastgestelde afgeleide recht en berustte het ruime gebruik ervan op precedentswerking, maar na de inwerkingtreding van de Europese Akte is zij in zekere zin juridisch geformaliseerd. In plaats van enkel een frequente praktijk is zij thans een formeel model, een algemeen en abstract omschreven type procedure. Op basis van de nieuwe bepaling van artikel 145, derde streepje, van het Verdrag, volgens welke de Raad, wanneer hij in de besluiten die hij neemt, „de Commissie de bevoegdheden verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt", „de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden kan onderwerpen", heeft de Raad op 13 juli 1987 besluit 87/373/EEG vastgesteld — het zogenoemde „comitologie"-besluit —, houdende vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.[6] Volgens artikel 1 van dit besluit kan de Raad de uitoefening van bevoegdheden door de Commissie ter uitvoering van de door de Raad gestelde regels „onderwerpen aan voorwaarden die in overeenstemming moeten zijn met de procedures van de artikelen 2 en 3." Ik wil er hier enkel aan herinneren, dat artikel 2 van het besluit in drie procedures voorziet: procedure I, procedure II en procedure III. Bij procedure I gaat het om een raadgevend comité en is de Commissie enkel verplicht, van dat comité een advies in te winnen, dat haar echter niet bindt. Procedure II, die twee varianten kent, is in wezen een beheerscomitéprocedure. Bij procedure III, die eveneens twee varianten kent, treedt een „wetgevingscomité" op; in dit geval kan de Raad onder bepaalde omstandigheden een besluit nemen in plaats van de Commissie, maar ook, indien hijzelf geen besluit neemt, verhinderen dat de Commissie dat doet. Dit alles vormt in feite een codificatie van regelingen die al eerder in de wetgevingspraktijk zijn ontstaan.

8. Evenals de procedures van het raadgevend comité en het wetgevingscomité, is de

5 — Zie conclusie in de gevoegde zaken 11, 25, 26 en 30/70, Jurispr. 1970, blz. 1141, 1144.

6 — PB 1987, L 197, blz. 33.

beheerscomitéprocedure thans dus een algemeen omschreven juridische regeling, die zich leent voor aanwending in een onbeperkt aantal verordeningen van de Raad.

9. In casu nu heeft de Raad in verordening nr. 3252/87 bij de bepaling van de procedure ter uitvoering van onderzoekprogramma's door de Commissie verwezen naar een beheerscomitéprocedure als omschreven in artikel 47 van verordening nr. 4028/86, die dateert van vóór het „comitologie"-besluit. Het gaat echter om een procedure die blijkbaar niet wezenlijk verschilt van procedure II van besluit 87/373.

10. Overigens wordt in het beroep van de Commissie dit punt niet ter discussie gesteld, evenmin als, meer in het algemeen, de mogelijkheid dat de Raad in beginsel overeenkomstig artikel 145, derde streepje, van het Verdrag (hierna: artikel 145, derde streepje) bepaalt, dat de Commissie de door hem gestelde regels in het kader van een beheerscomitéprocedure moet uitvoeren. Waartegen de Commissie opkomt, is dat een dergelijke procedure, die geldt voor maatregelen die zijzelf neemt als uitvoeringsorgaan van door de Raad gestelde regels in de zin van artikel 145, derde streepje, ook zou gelden voor maatregelen die zij overeenkomstig artikel 205 ter uitvoering van de begroting neemt. Zij meent, dat in laatstbedoelde maatregelen een bevoegdheid tot uiting komt die zij rechtstreeks aan het Verdrag ontleent, en dat zij niet liggen binnen het kader van een door de Raad verleende bevoegdheid ter uitvoering van de door hem gestelde regels. Een maatregel van de Commissie ter uitvoering van de begroting zou dus niet kunnen worden gebonden aan procedurele modaliteiten als die van het beheerscomité, die, ook al zijn zij in overeenstemming met artikel 145, derde streepje, niet van toepassing kunnen zijn op maatregelen die niet in het kader van dit artikel worden genomen, maar in dat van artikel 205.

11. Om precies te zijn, de Commissie meent, dat de maatregelen ter uitvoering van onderzoekprogramma's in de visserijsector, zoals omschreven in artikel 6, leden 1 en 2, van verordening nr. 3252/87, verband houden met de uitvoering van de begroting, en niet met de uitvoering van door de Raad gestelde regels in de zin van artikel 145, derde streepje. Daarom betwist zij de wettigheid en vordert zij nietigverklaring van lid 4 van dit artikel, voor zover het bepaalt, dat de besluiten inzake de uitvoering van onderzoekprogramma's in de visserijsector „door de Commissie worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 47 van verordening (EEG) nr. 4028/86."

12. Het lijkt mij niet nodig, hier alle aspecten van de door partijen en interveniënt voor het Hof uitgewisselde argumenten te bespreken. Zowel de schriftelijke behandeling als het besprokene ter terechtzitting hebben het mogelijk gemaakt het punt in geschil nauwkeurig te omschrijven. Daarbij gaat het mijns inziens om een botsing tussen de opvattingen van de Commissie en het Parlement enerzijds en de Raad anderzijds over de scheidslijn tussen uitvoering van de begroting in de zin van artikel 205, en uitvoering van de door de Raad gestelde regels in de zin van artikel 145, derde streepje.

13. De Raad heeft het Hof erop gewezen, dat hij het Verdrag, zoals gewijzigd door de Europese Akte, niet aldus wil uitleggen, dat uitvoering van door hem gestelde regels ook

de budgettaire aspecten van die uitvoering zou omvatten. Tussen uitvoering van de begroting en uitvoering van de regels kan volgens de Raad geen verwarring mogelijk zijn en dus geeft hij zonder aarzeling toe, dat de voorwaarden die hij krachtens artikel 145, derde streepje, aan de uitvoering van de gestelde regels kan verbinden, het werkterrein van de Commissie bij de uitvoering van de begroting nu juist niet mogen raken. Naar mijn mening geeft de Raad op dit punt een juiste uitlegging aan het Verdrag. De uitvoering van de begroting is een door artikel 205 rechtstreeks aan de Commissie verleende bevoegdheid en is iets anders dan de bevoegdheid tot uitvoering van de door de Raad gestelde regels, waarover artikel 145, derde streepje, spreekt. De mogelijkheid om aan deze uitvoering voorwaarden te verbinden, waarin dit artikel in beginsel voorziet, kan niet naar analogie worden uitgebreid tot het terrein van de uitvoering van de begroting. De mogelijkheid om de uitvoering van de begroting te binden aan soortgelijke voorwaarden als voorzien voor de uitvoering van de regels, had slechts kunnen volgen uit een uitdrukkelijke verdragsbepaling in die zin, maar zoals men weet, bestaat een dergelijke bepaling niet.

14. De uitslag van het onderhavige beroep hangt dus hoofdzakelijk af van de omvang van de bevoegdheid tot uitvoering van de begroting ten opzichte van die tot uitvoering van de regels. Zoals bij communicerende vaten zal, wanneer men de ene bevoegdheid meer inhoud geeft, de inhoud van de andere dienovereenkomstig kleiner worden. Dit blijkt duidelijk uit de discussie tussen de Commissie en de Raad. Terwijl de Commissie haar beroep baseert op de gedachte, dat de in artikel 6, leden 1 en 2, van verordening nr. 3252/87 voorziene maatregelen tot uitvoering van onderzoekprogramma's in de visserijsector onder uitvoering van de begroting vallen, verdedigt de Raad het standpunt, dat deze maatregelen verband houden met de uitvoering van de door hem gestelde regels, namelijk de bij voornoemd besluit 87/534 van 19 oktober 1987 vastgestelde programma's. In deze twee standpunten komen twee radicaal tegengestelde opvattingen tot uiting over wat onder uitvoering van de begroting respectievelijk uitvoering van regels moet worden verstaan.

15. De Commissie gaat uit van een opvatting die tot op zekere hoogte berust op de gedachte van een relatieve specificiteit van de oorspronkelijk aan de Raad en aan haarzelf opgedragen taken. Bij de bevoegdheden die de Raad haar in het kader van artikel 145, derde streepje verleent, kan het in haar ogen slechts gaan om bevoegdheden op het gebied van de *normatieve uitvoering*, dat wil zeggen dat zij de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de door de Raad gestelde regels vaststelt. Zo gezien kan uitvoering enkel bestaan in het vaststellen van regels van algemene en onpersoonlijke aard. De andere kant van de medaille is de *uitvoering op het gebied van het dagelijks beheer*, dat wil zeggen de toepassing op individuele gevallen van door de Raad gestelde en in voorkomend geval door de Commissie nader uitgewerkte regels, en dit valt onder uitvoering van de begroting. Dit laatste omvat dus in het algemeen alle individuele *beschikkingen* die besteding van begrotingskredieten meebrengen. De uitvoering van regels bestaat uitsluitend in het vaststellen van de uitvoeringsmodaliteiten, met uitsluiting van elke individuele maatregel die besteding van kredieten meebrengt. Een beheerscomitéprocedure is dus enkel mogelijk bij normatieve uitvoering, bij de vaststelling van uitvoeringsregels, maar niet bij individuele maatregelen die besteding van kredieten meebrengen. Volgens de Commissie behoren de in artikel 6, leden 1 en 2, van verordening nr. 3252/87 bedoelde maatregelen nu juist tot deze laatste categorie.

16. De Raad is het hiermee volstrekt oneens. Hij gaat uit van een zeer ruime opvatting van het begrip uitvoering van regels. Men zou kunnen zeggen dat, in de visie van de Raad, uitvoering van regels in de zin van artikel 145, derde streepje, elke uitvoering omvat die een zekere *beslissingsbevoegdheid* meebrengt, dat wil zeggen elke maatregel die een *beoordelingselement* in zich draagt, zowel op regelgevend als op individueel niveau, terwijl uitvoering van de begroting slechts maatregelen omvat waaraan geen eigen beoordeling te pas komt, dat wil in wezen zeggen maatregelen bestaande in het vervullen van formaliteiten waardoor de tevoren met een afzonderlijk besluit goedgekeurde aanwending van kredieten kan worden geëffectueerd. Het zou in zekere zin om een *formalistische uitvoering* gaan, behalve in het geval van besluiten verband houdend met door de actualiteit geboden incidentele acties of met handelingen van dagelijks beheer in het kader van het intern functioneren van de Commissie. Toepassing van een beheerscomitéprocedure is dus niet enkel mogelijk wanneer de Commissie uitvoeringsmaatregelen moet vaststellen, maar ook wanneer zij besluiten moet nemen of handelingen moet verrichten die een individueel karakter hebben en een beoordelingselement in zich dragen. Voor de Raad houden de in artikel 6, leden 1 en 2, van verordening nr. 3252/87 bedoelde maatregelen een element van beoordeling in en vallen zij derhalve onder uitvoering van regels in de zin van artikel 145, derde streepje.

17. Tussen deze twee standpunten zullen wij moeten kiezen. Overigens merk ik op, dat het bij deze keuze om meer gaat dan alleen maar de vraag, wanneer de comités al dan niet moeten worden geraadpleegd. Naast het gewone geval waarin de Raad de uitvoering van de door hem gestelde regels aan de Commissie opdraagt, voorziet artikel 145, derde streepje, immers het geval waarin de Raad zich het recht voorbehoudt om in bijzondere gevallen „bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen". Door te preciseren in welke gevallen de comités moeten worden ingeschakeld, bepaalt men dus ook, hoever de eventuele rechtstreekse uitvoeringsbevoegdheid van de Raad reikt.

18. Toegegeven, op het eerste gezicht lijkt de keuze moeilijk. Artikel 145, derde streepje, en artikel 205 zijn erg beknopt met betrekking tot de omvang van de uitvoering van regels respectievelijk de uitvoering van de begroting. Geen van deze beide begrippen is op zich duidelijk. Elk van beide kan a priori een relatief variabele inhoud krijgen. In eerste instantie verschaft de tekst van artikel 145, derde streepje, noch die van artikel 205 en evenmin die van een andere verdragsbepaling een aanwijzing die de opvatting van de Commissie dan wel die van de Raad over de inhoud van de betrokken bepalingen duidelijk en onmiddellijk bevestigt.

19. Voorts valt niet te betwisten, dat de voorgeschiedenis van het geschil of, zo men wil, de achtergrond van de huidige polemiek over de verschillende soorten uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie, voortdurend ertoe verleidt, de zuiver juridische analyse te vermengen met overwegingen die minder strikt juridisch zijn. Ik doel hier voornamelijk op de in min of meer bedekte termen gevoerde polemiek over het (of de) door de Commissie vóór deze rechtszaak ingenomen standpunt (of standpunten) met betrekking tot het probleem dat ons vandaag bezighoudt. In het kader van deze zaak heeft de Raad — en de rechtsgeleerde schrijvers hebben in het algemeen — niet nagelaten erop te wijzen, dat de Commissie zich niet altijd zo duidelijk vijandig heeft opgesteld tegenover het gebruik in vergelijkbare omstandigheden als die waarom het thans gaat, van comitéprocedures. In deze opmerking schuilt wel wat waars. Ook heeft men soms met graagte erop gewezen, dat het standpunt van de

Commissie, dat zij de inschakeling van raadgevende comités bij de uitvoering van de begroting accepteerde, in tegenspraak is met de aard van haar eigen bevoegdheid, die de inschakeling ook van alleen maar raadgevende comités a priori uitsluit, en dat hieruit wel blijkt, hoe weinig vertrouwen de Commissie in haar voor het Hof verdedigd standpunt heeft.

20. Het lijdt geen twijfel, dat de Commissie sinds het opduiken van uitvoeringsprocedures waarbij comités zijn betrokken, de Raad vaak ontwerp-verordeningen heeft voorgelegd waarin comitéprocedures waren voorzien. In zijn repliek heeft de Raad een voorbeeld genoemd van een verordening waarin op voorstel van de Commissie een regeling inzake een soort beheerscomitéprocedure is opgenomen voor beschikkingen van de Commissie inzake door het EOGFL, afdeling Oriëntatie, aan individuele projecten te verlenen steun. Het gaat daarbij om verordening nr. 355/77 van de Raad van 15 februari 1977 [7], die is vastgesteld op basis van een op 11 augustus 1975 door de Commissie ingediend voorstel. [8] Wel dient men te erkennen, dat onder de door partijen in hun memories genoemde verordeningen of ontwerpverordeningen meer voorbeelden zijn te vinden van comitéprocedures voor de uitwerking van uitvoeringsmaatregelen door de Commissie, dan van dergelijke procedures voor de voorbereiding van individuele beschikkingen.

21. Overigens meen ik, dat aan de door de instellingen in het verleden gevolgde praktijk ter zake van comités slechts een zeer betrekkelijke waarde mag worden toegekend. Vanuit het gezichtspunt van het Hof komt het er immers niet zozeer op aan, enkele duizenden verordeningen na te lopen om vast te stellen welk geval het meest voorkomt, en op grond daarvan een „winnaar" aan te wijzen, maar om te bepalen wat nu precies legaal is in de communautaire praktijk om de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie aan comitéprocedures te binden. Indien het constitutionele recht van de Gemeenschap bepaalde grenzen stelt aan het gebruik van comitéprocedures in verband met deze of gene uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie, kan het feit dat die grenzen in het verleden min of meer regelmatig zijn genegeerd, niet betekenen dat zij niet meer bestaan, en kan dat geen beletsel zijn om de miskenning ervan te veroordelen wanneer het Hof wordt gevraagd zich erover uit te spreken. Achteraf kan eventueel blijken, dat door de vroegere praktijk van de Commissie en de Raad bepaalde verdragsregels zijn geschonden, of dat zij zijn nageleefd, of dat zij gedeeltelijk zijn geschonden en gedeeltelijk nageleefd, maar dat alles doet niet af aan het dwingende karakter dat het Hof aan die regels moet toekennen, zodra iemand zich er voor het Hof op beroept. Overigens moet de houding van de Commissie ten aanzien van raadgevende comités worden gezien tegen de achtergrond van het streven naar een nieuw vergelijk tussen de instellingen, en daarvoor zijn concessies noodzakelijk.

22. In dit verband lijkt het mij moeilijk om de omstandigheden waaronder, voordat deze zaak aanhangig werd gemaakt, bij de opstelling en vaststelling van een zeker aantal verordeningen van de Raad voorzien is in een eventueel onwettig gebruik van comitéprocedures, als idyllisch aan te merken. Ik wil de geschiedenis, die uit de diverse bij het Hof ingediende memories kan worden gereconstrueerd, niet nog eens herhalen, maar het valt niet te ontkennen, dat de opneming van comitéprocedures in diverse verordenin-

7 — Verordening inzake een gemeenschappelijke actie ter verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van landbouwprodukten (PB 1977, L 51, blz. 1).

8 — PB 1975, C 218, blz. 4

gen de vrucht was van een institutioneel compromis, dat in de loop van de tijd steeds moeizamer is geworden. Al aan het eind van de jaren zeventig hebben de Commissie en het Parlement officieel, maar zonder resultaat, laten blijken bezwaar te hebben tegen comitéprocedures voor maatregelen tot uitvoering van de begroting. Ik wil niet te veel plaats inruimen voor uiteenzettingen die in een discussie van juridische aard anecdotisch kunnen lijken, maar er is geen enkele reden om de Commissie niet te geloven wanneer zij zegt, dat zij de zaak ten einde raad bij het Hof aanhangig heeft gemaakt, omdat er langs politieke weg geen oplossing kon worden bereikt voor de haars inziens onevenwichtige aanwending van comitéprocedures. Maar het einde van het compromis en het feit dat de Commissie zich tot het Hof heeft gewend, markeren ook het punt waarop er een einde is gekomen aan een eventueel minder strikte naleving van het recht. Men kan niet van het Hof verwachten, dat het in juridische vorm een beter politiek compromis uitwerkt dan dat wat gestrand is. Het Hof kan enkel rechtspreken.

23. Kortom, het hiervoor opgemerkte brengt mij tot de conclusie, dat de wijze waarop de Commissie zich in het verleden heeft opgesteld, niets heeft veranderd aan de betekenis — welke die ook moge zijn — van de verdragsbepalingen en deze instelling geenszins het haar door het Verdrag toegekende recht ontneemt om van het Hof controle op de naleving van die bepalingen te verlangen.

24. Dit neemt niet weg, dat door de tot dusver gevolgde praktijk en de op dit punt min of meer zwalkende opstelling van deze of gene instelling de juridische analyse van het probleem, dat in verband met artikel 205 is gerezen door de invoering van comitéprocedures in het kader van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie, er niet gemakkelijker op is geworden. De in het algemeen nogal aarzelende conclusies van de rechtsgeleerde schrijvers getuigen daar wel van. Wanneer positie wordt gekozen ten gunste van een van de twee in deze zaak voorgedragen opvattingen, dan gebeurt dat meestal eerder in de vorm van een bijvalsbetuiging — in die zin dat er weinig nieuwe en doorslaggevende argumenten worden ontwikkeld — dan van een motivering. Ik vraag mij bovendien af, of sommige auteurs het Verdrag niet min of meer hebben uitgelegd in het licht van een institutioneel compromis dat op een bepaald moment evenwichtig en weloverwogen leek, en ervan zijn uitgegaan dat, gezien de bestaande consensus, mocht worden aangenomen dat de situatie in overeenstemming was met het Verdrag. Een uitlegging van het Verdrag in het licht van de institutionele praktijk kan stellig voortkomen uit het zeer lofwaardig streven om het recht liever in dienst te stellen van het mogelijke dan er de uitdrukking in te zien van het onmogelijke. Maar een compromis dat bezweken is, kan niet meer als recht gelden. Wij zullen dus moeten terugkeren naar een strikte lezing van het Verdrag. Daarom zal ik in het vervolg van mijn conclusie trachten, mij vooral aan de bepalingen van het Verdrag te houden en aan de bepalingen waarnaar het eventueel verwijst.

25. In het kader van de door partijen voor het Hof uitgewisselde argumenten is een begrotingstechnisch begrip ter sprake gekomen, namelijk het begrip aangaan van betalingsverplichtingen. In een discussie waarin soms zeer hoogvliegende ideeën werden ontwikkeld, heeft het wellicht niet genoeg aandacht gekregen. Toch denk ik, dat het hier gaat om een begrip dat van groot belang is voor de aan het Hof voorgelegde problemen, ja, om een begrip dat essentieel is voor de beoordeling van de omvang van de bevoegdheid tot uitvoering van de begroting in de zin van artikel 205.

26. Om te verduidelijken, welke rol het begrip aangaan van betalingsverplichtingen kan spelen bij het zoeken naar een oplossing voor het onderhavige geschil, herinner ik

om te beginnen aan de bewoordingen van artikel 205, eerste alinea, volgens hetwelk „de Commissie de begroting uitvoert overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 209 vastgestelde reglement onder haar eigen verantwoordelijkheid en binnen de grenzen der toegekende kredieten".

Artikel 209 bepaalt:

„De Raad, met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europese Parlement en advies van de Rekenkamer:

a) stelt de Financiële Reglementen vast waarbij met name de wijze wordt vastgesteld, waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien;

..."

Volgens de in artikel 209 omschreven procedure heeft de Raad op 21 december 1977 een Financieel Reglement vastgesteld, „van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen" (hierna: het Financieel Reglement).[9] Ik wijs er hier op, dat de verordening van de Raad waarvan een bepaling in het onderhavige beroep wordt aangevochten, inderdaad met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, maar volgens een procedure die niet voorziet in raadpleging van de Rekenkamer. Ingevolge het actus-contrariusbeginsel kon de Raad dus niet van het Financieel Reglement afwijken.

27. Titel III van het Financieel Reglement betreft de uitvoering van de begroting. Deze titel bevat in afdeling I („Algemene bepalingen") een artikel 17, waarvan de eerste en de tweede alinea bepalen:

„De uitvoering van de begroting geschiedt volgens het beginsel van scheiding van ordonnateurs en rekenplichtigen.

Het beheer der kredieten berust bij de ordonnateur, die als enige bevoegd is betalingsverplichtingen aan te gaan, aanspraken vast te stellen en innings- en betalingsopdrachten af te geven."

Hier valt al op te merken, dat de ordonnateur, als beheerder van de kredieten en als enige die bevoegd is betalingsverplichtingen aan te gaan, werkzaam is in het kader van de uitvoering van de begroting, dat wil zeggen in het kader van de exclusieve bevoegdheid van de Commissie ter uitvoering van artikel 205.

28. Titel III („Uitvoering van de begroting") bevat een afdeling III met als opschrift „Aangaan van betalingsverplichtingen, betaalbaarstelling, verstrekking van betalingsopdrachten en betaling van uitgaven". Dit opschrift duidt erop, dat het verrichten van uitgaven in vier stappen geschiedt, namelijk aangaan van betalingsverplichtingen, betaalbaarstelling, verstrekken van betalingsopdrachten en betaling. Ik moet het Hof erop wijzen, dat de terminologie van het Financieel Reglement dezelfde is als die van het Franse begrotingsrecht. In decreet nr. 62.1587 van 29 december 1962 bevattende de algemene comptabiliteitsregeling[10], staat in artikel 28, opgenomen in hoofdstuk II getiteld „Opérations de dépenses" (betalingsverrichtingen): „Alvorens de betalingen

9 — PB 1977, L 356, blz 1; verordening gewijzigd bij verordening (EGKS, EEG, Euratom) nr. 1252/79 van de Raad van 25 juni 1979 (PB 1979, L 160, blz. 1) en het Financieel Reglement (EGKS, EEG, Euratom) nr. 80/1176 van de Raad van 16 december 1980 (PB 1980, L 345, blz. 23).

10 — JORF van 30.12.1962, blz. 12828.

worden verricht, worden betalingsverplichtingen aangegaan, worden zij betaalbaar gesteld en wordt in voorkomend geval een betalingsopdracht verstrekt." Artikel 29 van deze zelfde tekst definieert het begrip aangaan van betalingsverplichtingen, artikel 30 het begrip betaalbaarstelling, artikelen 31 en 32 het begrip betalingsopdracht en artikel 33 het begrip betaling.

29. Laat ik het communautaire en het Franse begrotingsrecht nog wat verder vergelijken en daarbij om te beginnen ingaan op het begrip aangaan van betalingsverplichtingen zoals dit in het Franse begrotingsrecht wordt gedefinieerd. Genoemd artikel 29 van het decreet van 29 december 1962 bevat de volgende bepalingen:

„Het aangaan van betalingsverplichtingen is de handeling waardoor een openbaar lichaam voor zichzelf een verplichting schept of vaststelt, waaruit een uitgave ten laste ontstaat.

Die handeling kan slechts worden verricht door de daartoe aangewezen vertegenwoordiger van het openbaar lichaam, handelende krachtens zijn bevoegdheden.

Hij dient binnen de grenzen van de toegestane kredieten te blijven en zich te richten naar de machtigingen, adviezen en visa, voorzien bij de voor elke categorie openbare lichamen geldende wetten en verordeningen."

Laat ik preciseren, dat de staat een openbaar lichaam is in de zin van het betrokken decreet. In het kader van de staatsbegroting is het aangaan van betalingsverplichtingen een fase in het *uitvoeren van uitgaven*, die tot de bevoegdheid van de regering en van de onder haar gezag geplaatste bestuursorganen behoort. Binnen het regerings- en bestuursapparaat behoren de „financiële en comptabele handelingen" die ter uitvoering van de begroting worden verricht, „tot de taak van de ordonnateurs en de openbare rekenplichtigen."[11] Het zijn de ordonnateurs die de „betalingsverplichtingen aangaan."[12] Ook op dit punt mag niet onvermeld blijven, dat de terminologie van het Franse begrotingsrecht sterke overeenkomst vertoont met die van het communautaire begrotingsrecht.

30. De Franse doctrine heeft zich geconcentreerd op het verklaren van de betekenis van het begrip aangaan van betalingsverplichtingen met betrekking tot de uitvoering van uitgaven van de *staatsbegroting*. Zo zegt P. Lalumière, dat men, ten einde de twee aspecten „rechtmatigheid van de openbare uitgaven" en „opportuniteit van de openbare uitgaven" met elkaar te verzoenen, „het verrichten van openbare uitgaven in vier fasen heeft gesplitst: het aangaan van betalingsverplichtingen, de betaalbaarstelling, het verstrekken van betalingsopdrachten en de betaling", daaraan toevoegend, dat „de beoordeling van de opportuniteit tijdens de fase van het aangaan van betalingsverplichtingen plaatsvindt". Ter verklaring van het begrip aangaan van betalingsverplichtingen vervolgt hij: „Het aangaan van betalingsverplichtingen bestaat... in het besluit een bestelling te plaatsen, een ambtenaar te benoemen, enzovoort. Het is een rechtshandeling die aan de minister of per delegatie aan de diensthoofden van het ministerie toekomt. Het aangaan van betalingsverplichtingen, een rechtshandeling, kan dus allerlei vormen aannemen: ontwerp-decreten of -besluiten, aanbestedingen, rapporten, contracten, enzovoort."[13] Ik citeer voorts P.-M. Gaudenet en J. Molinier, volgens wie „het aangaan van betalingsverplichtingen... uiteenvalt in twee verrichtingen...: de boekhoudkundige, waardoor de begrotingskredieten in de boeken voor een bepaald doel worden gereserveerd, ... en de juridische, waardoor de schuld van de staat ontstaat". Deze auteurs voegen hieraan toe, dat „het juridisch aangaan van betalingsverplichtingen doorgaans de vorm heeft van een bestuurshandeling

11 — Artikel 3 van het decreet van 29 december 1962.

12 — Artikel 5 van het decreet van 29 december 1962.

13 — *Les finances publiques*, collection U, librairie Armand Colin, 3e druk, blz. 318.

zoals het sluiten van een contract, een benoemingsbesluit, het plaatsen van een bestelling, een besluit tot subsidieverlening." [14]

31. Het lijkt mij interessant, er hier op te wijzen dat, zoals uit de aangehaalde schrijvers blijkt, het aangaan van betalingsverplichtingen naar Franse opvatting ook het nemen van juridische besluiten omvat die tot besteding van kredieten leiden. In het bijzonder valt het sluiten van een contract of een subsidiebesluit onder het aangaan van betalingsverplichtingen. De bevoegdheid tot het aangaan van betalingsverplichtingen omvat dus ook de bevoegdheid om individuele materiële besluiten te nemen die tot uitgaven leiden, en blijft niet beperkt tot formele handelingen waardoor de uitgaven kunnen worden geboekt en verricht. De bevoegdheid om deze materiële besluiten te nemen, ligt bij de hoofdordonnateurs, dat wil zeggen de ministers, of bij ondergeschikte ordonnateurs. De doctrine preciseert nog, dat het aangaan van betalingsverplichtingen ook het resultaat kan zijn van een rechterlijke beslissing waardoor een schuld ten laste van de staat ontstaat, alsook van een besluit van het parlement. M. Duverger, die in dit verband als mogelijkheid noemt „een wet die een individueel pensioen toekent aan een groot landsdienaar of aan zijn weduwe", beklemtoont dat „het aangaan van betalingsverplichtingen door het parlement" een uitzondering is. [15] In beginsel worden betalingsverplichtingen aangegaan door de regering of door een bestuursorgaan.

32. Zijn er redenen om aan te nemen, dat het aangaan van betalingsverplichtingen in het begrotingsrecht van de Gemeenschap anders verloopt? Anders gezegd, beantwoordt aan de overeenkomst in terminologie een overeenkomst in rechtsregelingen, of kent het communautaire stelsel een specifiek, en enger, begrip aangaan van betalingsverplichtingen? Het Financieel Reglement bevat mijns inziens niets wat erop zou kunnen wijzen, dat de inhoud van het communautaire begrip aangaan van betalingsverplichtingen substantieel afwijkt van dat van het overeenkomstige Franse begrip, en het zou dus ook het nemen van individuele materiële besluiten kunnen omvatten. In de eerste plaats bevat dat reglement geen algemene definitie van aangaan van betalingsverplichtingen. Zoals gezegd, na de vermelding dat de ordonnateur als enige bevoegd is betalingsverplichtingen aan te gaan, bepaalt het Financieel Reglement in artikel 32, lid 1: „Elke handeling waardoor een uitgave ten laste van de begroting ontstaat, dient te worden voorafgegaan door een voorstel tot het aangaan van een betalingsverplichting door de bevoegde ordonnateur." In deze bepaling is het door Gaudemet en Molinier vermelde onderscheid tussen het juridische en het boekhoudkundige aspect van het aangaan van betalingsverplichtingen terug te vinden, maar uit niets valt af te leiden of de — juridische — handeling al dan niet tot de bevoegdheid van de ordonnateur behoort.

33. Volgens artikel 32, lid 2, van het Financieel Reglement „gelden als betalingsverplichtingen de besluiten die de Commissie neemt overeenkomstig de bepalingen die haar machtigen om financiële steun te verlenen uit hoofde van de verschillende fondsen of soortgelijke acties". In deze bepaling kan mijns inziens niet worden gelezen, dat zij impliciet onderscheid maakt tussen de erin bedoelde besluiten en de fase van het aangaan van betalingsverplichtingen. Zij bepaalt weliswaar, dat de betrokken besluiten moeten worden genomen overeenkomstig de bepalingen die machtigen tot verlening van financiële steun uit hoofde van de verschillende fondsen, maar zij preciseert ook, dat de Commissie die besluiten moet nemen. Aangezien het volgens de eigen bewoordingen van artikel 32, lid 2, gaat om „besluiten van de Commissie", kan men niet concluderen, dat deze tekst de procedures valideert die in bepaalde verordeningen van de Raad zijn voorzien, en op grond waar-

14 — *Finances publiques*, deel 1, Budget/Trésor, uitgave Monchrestien, collection Domat, *Droit public*, 5e druk, 1989, blz. 389.

15 — *Finances publiques*, Thémis, PUF, 8e druk, 1975, blz. 332.

van de Raad zelf, in plaats van de Commissie, een besluit kan nemen wanneer het advies van een comité negatief uitvalt. Men mag deze tekst dus niet gebruiken ter rechtvaardiging van de praktijk om deze besluiten onder een regeling te brengen die onverenigbaar is met het begrip aangaan van betalingsverplichtingen, dat, verbonden als het is met de uitvoering van de begroting, onderstelt dat de Commissie alléén handelt. In werkelijkheid is er in artikel 32, lid 2, niets wat belet de aldaar bedoelde besluiten te beschouwen als *naar hun aard* vallend onder „aangaan van betalingsverplichtingen". Men kan deze bepaling zeer wel een declaratoir karakter toeschrijven, in die zin, dat ook wanneer zij niet bestond, het denkbaar zou zijn, de bedoelde besluiten als „aangaan van betalingsverplichtingen" te beschouwen.

34. Titel VII van het Financieel Reglement bevat bijzondere bepalingen voor onderzoeks- en investeringskredieten. Een ervan, artikel 88, lid 2, bepaalt in de eerste alinea: „De vastleggingskredieten die binnen elke (meerjarige) tranche worden geopend, dienen voor de totale dekking van de juridische verplichtingen die de Commissie kan aangaan" [16], en vervolgt in de tweede alinea, dat deze vastleggingskredieten „de maximumgrens vormen der betalingsverplichtingen die de Commissie tijdens het betrokken begrotingsjaar mag aangaan voor de uitvoering der dienovereenkomstige verrichtingen". Het lijkt mij goed, de aandacht te vestigen op de verwijzing in de eerste alinea naar de bevoegdheid van de Commissie om te „contracteren" in het kader van het aangaan van betalingsverplichtingen.

35. Dit onderzoek van de weinige bepalingen van het Financieel Reglement die relevant zijn voor de inhoud van het begrip „aangaan van verplichtingen", geeft mij geen enkele aanleiding om te menen, dat men aan dit begrip een wezenlijk andere en wel een aanzienlijk beperktere inhoud heeft willen geven dan het in het Franse begrotingsrecht heeft. Hoogstens kan men zeggen, dat het boven aangehaalde artikel 32, lid 2, niet volstrekt ondubbelzinnig is. Maar waar in het begrotingsrecht van de Gemeenschap een algemene definitie van het begrip aangaan van betalingsverplichtingen ontbreekt, kan deze kleine onduidelijkheid op zich geen aanwijzing vormen, dat het begrip hier iets anders inhoudt dan in het Franse recht. Daarom meen ik, dat het aangaan van betalingsverplichtingen, als fase van de uitvoering van de uitgaven van de begroting in de zin van het Financieel Reglement, ook individuele materiële besluiten of handelingen omvat die tot besteding van kredieten leiden. Juist daarom meen ik ook, dat uitvoering van de gemeenschapsbegroting, die volgens artikel 205 overeenkomstig het Financieel Reglement dient te geschieden, deze zelfde bepalingen omvat.

36. Het lijkt mij in dit stadium nuttig erop te wijzen, dat het begrip aangaan van betalingsverplichtingen een klassiek begrip is en niet enkel in het Franse positieve recht is neergelegd. In Frankrijk zelf werd reeds lang vóór het decreet van 29 december 1962 bij de uitvoering van begrotingsuitgaven onderscheid gemaakt tussen de vier fasen aangaan van betalingsverplichtingen, betaalbaarstelling, verstrekking van betalingsopdrachten en betaling van uitgaven. Bovendien — en dit heeft zeker te maken met zijn „klassieke" karakter — vindt men het begrip ook terug in het recht van andere landen. In België wordt de uitvoering van begrotingsuitgaven in vijf fasen verdeeld: het aangaan van betalingsverplichtingen, het ontstaansfeit, de verstrekking van betalingsopdrachten, de betaalbaarstelling en de betaling. In het Belgische recht lijkt het begrip aangaan van betalingsverplichtingen in het kader van de staatsbegroting vrijwel dezelfde inhoud te hebben als in het Franse begrotingsrecht. Ook in het Italiaanse recht verloopt de uitvoering van openbare uitgaven in vier fasen, getiteld „l'impegno", „la liquidazione", „l'ordinazione" en „il paga-

16 — *NvdV*: De Franse versie van de bepaling luidt: „... que la Commission peut *contracter*".

mento" [17], dat wil zeggen het aangaan van betalingsverplichtingen, de betaalbaarstelling, de verstrekking van betalingsopdrachten en de betaling van uitgaven. In dit land zijn de twee belangrijkste vormen van het aangaan van betalingsverplichtingen de contractuele en de administratieve, en daaronder vallen derhalve het sluiten van contracten of het nemen van eenzijdige besluiten, met name die waarbij een schadevergoeding of een subsidie wordt toegekend.

37. Toen het Financieel Reglement werd vastgesteld, kende het nationale recht van drie Lid-Staten dus de begrippen aangaan van betalingsverplichtingen, betaalbaarstelling, verstrekking van betalingsopdrachten en betaling, waarbij het aangaan van betalingsverplichtingen ook het nemen van besluiten omvatte die tot besteding van kredieten leiden. Te vermelden valt nog, dat het Griekse recht, zoals neergelegd in besluitwet nr. 321 van 17 en 18 oktober 1969 betreffende de openbare comptabiliteit, dezelfde begrippen lijkt te kennen, met dezelfde betekenis van het begrip aangaan van betalingsverplichtingen. Daarentegen is in het Spaanse recht de uitvoering van de begroting weliswaar ook ingedeeld in vier fasen (eveneens omschreven als aangaan van betalingsverplichtingen, betaalbaarstelling, verstrekking van betalingsopdrachten en betaling), maar het eerstgenoemde begrip wordt enger opgevat in die zin, dat de materiële besluiten die tot besteding van kredieten leiden, er niet onder vallen, waardoor het dus een strikt financieel karakter heeft. [18] Men mag er echter van uitgaan, dat in de meeste Lid-Staten die de uitvoering van uitgaven in vier fasen — aangaan van betalingsverplichtingen, betaalbaarstelling, verstrekking van betalingsopdrachten en betaling — verdelen, het aangaan van betalingsverplichtingen meer omvat dan een strikt financieel of boekhoudkundig aspect en ook het nemen van materiële besluiten inhoudt. Ik geef het Hof daarom in overweging, bij de bepaling van de betekenis die het begrip aangaan van betalingsverplichtingen in het gemeenschapsrecht heeft, uit te gaan van de meerderheidsopvatting die hierover in het recht van de Lid-Staten bestaat.

38. Afgezien van terminologische kwesties, lijkt mij dat er in Europa zeer ruime aanhang bestaat voor de opvatting, dat het de taak van het grondwettelijk met de uitvoering van de begroting belaste centrale gezag is, de besluiten te nemen die tot besteding van kredieten leiden, ongeacht de benamingen die in dit verband in het nationale begrotingsrecht worden gebezigd. Men kan opnieuw het woord „klassiek" gebruiken wanneer men spreekt over het schema waarin het parlement als wetgevend orgaan de staatsbegroting stemt en zo de kredieten bewilligt, en waarin de regering als uitvoerend orgaan te zamen met het bestuursapparaat de begroting uitvoert en in dat kader de individuele besluiten neemt en de handelingen verricht die tot besteding van de kredieten leiden. Het zal niet vaak voorkomen, dat het parlement bij die individuele beslissingen en handelingen wordt betrokken, want het is niet zijn taak om te beheren of mede te beheren, behalve wanneer het zijn eigen interne diensten betreft.

39. Zeker, even klassiek is de tegenwerping dat de Gemeenschap gebaseerd is op een institutioneel stelsel *sui generis*, dat werkt volgens regels die in beginsel niet zijn overgenomen van nationale grondwettelijke modellen en dus niet naar analogie kunnen worden uitgelegd. Deze tegenwerping lijkt mij in zijn algemeenheid juist, zolang de regels volgens welke dat institutionele systeem is ingericht, zelf niet uitdrukkelijk naar deze of gene categorie van nationale constitutionele modellen verwijzen. Wanneer zij echter wel dergelijke verwijzingen bevatten, dient men er gevolg aan te verbinden, omdat men anders stellig het gemeenschapsrecht zelf zou schenden. Ik geloof dan ook, dat het Financieel Reglement, waarnaar artikel 205 verwijst, door de verwijzing naar het begrip

17 — Bonnati, Antonio: *Manuale di contabilità di Stato*, 10e druk, Casa Editrice, Dott. Eugenio Jovene, Napels, 1983, blz. 427 en volgende.

18 — Ferreiro Lapatza, José Juan: *Curso de derecho financiero español*, Marcial Pons, Madrid, 10e druk, 1988, blz. 802.

aangaan van betalingsverplichtingen in het communautaire systeem een opvatting van de uitvoering van de begroting verankert, die in zijn geheel genomen overeenkomt met die van het nationale recht van de meeste Lid-Staten. In deze opvatting neemt de met de uitvoering van de begroting belaste autoriteit binnen de grenzen van de door de begroting toegestane kredieten de individuele materiële besluiten en verricht zij de handelingen die tot besteding van de kredieten leiden, en is de voor de vaststelling van de begroting verantwoordelijke autoriteit gewoonlijk niet bij dit beheer van de kredieten betrokken.

40. Ik ben mij ervan bewust, dat de keuze voor deze uitlegging van het begrip begrotingsuitvoering ingaat tegen het steeds door de Raad verdedigde standpunt, dat in het kader van dit geding opnieuw naar voren is gebracht. Toch meen ik, dat de eruit voortvloeiende verdeling van bevoegdheden uiterst evenwichtig is en ruim genoeg om tegemoet te komen aan zijn legitieme bezorgdheid. Indien immers een zorgvuldige lezing van de toepasselijke bepalingen tot de conclusie moet leiden, dat uitvoering van de begroting, als eigen bevoegdheid van de Commissie, *alle* handelingen omvat waardoor individuele betalingsverplichtingen worden aangegaan, moet men ook inzien dat *enkel* die handelingen eronder vallen. Dit betekent, dat zodra het normatieve pad wordt betreden, dat wil zeggen regels of criteria worden vastgesteld, het niet meer gaat om uitvoering van de begroting. Elke vaststelling van regels ligt volgens mij in beginsel op het terrein van artikel 145, derde streepje. Na de belangrijkste regels voor een bepaalde materie te hebben vastgesteld, verleent de Raad de Commissie de bevoegdheid om de wijze van toepassing van die regels te bepalen, met de mogelijkheid om heel deze normatieve uitvoering in het kader van een comitéprocedure te plaatsen. Dat wil zeggen, dat de Raad zo in staat is, het gehele normatieve proces te bewaken en als het ware betrokken te worden bij de vaststelling van het gehele wettelijke kader waarbinnen de Commissie, als orgaan voor de uitvoering van de begroting, individuele maatregelen zal nemen. Aan het streven naar een goed beheer van de begrotingskredieten in de fase van individuele handelingen waarop de Raad geen rechtstreeks toezicht heeft, kan, zo komt mij voor, worden voldaan door via een comitéprocedure indirect toezicht uit te oefenen op bij voorbeeld de vaststelling van precieze criteria voor de selectie van medecontractanten of van gegadigden voor communautaire steun.

41. Terugkomend op de verordening van de Raad waarvan een bepaling met dit beroep rechtstreeks wordt aangevochten, wil ik nog een opmerking maken over de manier waarop juist dit geschil is ontstaan. Ik denk, dat het in zekere zin onvermijdelijk was dat de Raad zich op het standpunt stelde dat in artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3252/87 uitdrukking heeft gevonden.

42. Om te beginnen had de Commissie in 1980 bij de Raad een eerste voorstel voor een verordening ingediend, volgens hetwelk de uitvoeringsmaatregelen met name betreffende de in het kader van de gemeenschappelijke onderzoekprogramma's in acht te nemen wetenschappelijke prioriteiten, de criteria voor de keuze van de onderzoekcentra en -instituten die gevraagd zouden worden aan specifieke acties deel te nemen, en de bijsturing van de programma's gedurende de uitvoeringsfase, zouden worden vastgesteld volgens een beheerscomitéprocedure; voor de eigenlijke uitvoering van de programma's door de Commissie was die procedure niet voorzien, maar zou een raadgevend comité worden ingeschakeld.[19] In 1985 trok de Commissie dit voorstel in en legde zij de Raad een nieuw voorstel voor, volgens hetwelk de Raad moest beslissen over de communautaire programma's voor onderzoek en voor de coördinatie van onderzoek, terwijl de Commissie zou zor-

19 — PB 1980, C 243, blz. 12.

gen voor de uitvoering van de programma's door het sluiten van contracten en het organiseren van studiebijeenkomsten, symposia en studiebezoeken, daarin enkel bijgestaan door een raadgevend comité.[20] Omdat de Raad in deze nieuwe opzet niet via een beheerscomitéprocedure controle kon uitoefenen op de vaststelling van de criteria voor de uitvoering van de programma's, kwam hij uiteraard in de verleiding, die controle te verleggen naar de fase van de uitvoering zelf. Hij bezweek voor die verleiding en stelde de thans bestreden bepaling vast. Dit was volgens mij niet juist, want onwettig, maar wel voorspelbaar. Ik ken de precieze omstandigheden van de opstelling van verordening nr. 3252/87 niet, maar ik vraag mij toch af, of de Commissie in deze zaak wel zo'n verstandig gebruik heeft gemaakt van haar initiatiefrecht.

43. Hoe dan ook, het is nu precies de wettigheid van artikel 6, lid 4, van die verordening waarover het Hof zich zal moeten uitspreken. Ik herinner eraan, dat deze bepaling een beheerscomitéprocedure voorziet voor de door de Commissie ingevolge artikel 6, leden 1 en 2, te nemen besluiten. Lid 1 betreft het sluiten van contracten voor onderzoek met kostendeling met onderzoekcentra en onderzoekinstituten. Lid 2 betreft het organiseren van studiebijeenkomsten, symposia, studiebezoeken, uitwisseling van onderzoekers en werkvergaderingen van wetenschappelijke deskundigen, alsmede het verzamelen, analyseren en zo nodig publiceren van onderzoekresultaten. Het lijdt geen twijfel, dat het sluiten van de in lid 1 bedoelde contracten thuishoort onder de rubriek uitvoering van de begroting, zoals ik die eerder heb omschreven. Wat de in lid 2 bedoelde maatregelen betreft, deze bestaan voor een zeer groot deel uit besluiten of handelingen die eveneens als begrotingsuitvoering zijn aan te merken, ook al kan men niet zeggen, dat elk in het kader van deze bepaling ondernomen initiatief rechtstreeks tot besteding van kredieten leidt. Toch behoeft hier geen onderscheid te worden gemaakt, want de eventuele individuele besluiten die niet tot besteding van kredieten leiden, zijn louter een zaak van beheer en er bestaat derhalve geen enkele aanleiding om bij de uitwerking ervan een of ander comité in te schakelen.

44. Zoals wij hebben gezien, oefent de Commissie, als uitvoerend begrotingsorgaan, een eigen bevoegdheid uit die onverenigbaar is met een beheerscomitéprocedure die de Raad in staat stelt in bepaalde gevallen op de stoel van de Commissie te gaan zitten. Zonder artikel 205, zoals uitgewerkt in het aldaar genoemde Financieel Reglement, en artikel 155, derde streepje, van het Verdrag te schenden, had de Raad dus niet mogen bepalen, dat een dergelijke procedure moest worden gevolgd ten aanzien van besluiten ter uitvoering van de in de leden 1 en 2 bedoelde onderzoekprogramma's. Ik meen dan ook, dat het beroep moet worden toegewezen.

45. Aldus ontdaan van lid 4, krijgt artikel 6 in zekere zin een declaratoir karakter, omdat het de Commissie de bevoegdheid tot uitvoering van programma's verleent, die zij al rechtstreeks krachtens artikel 205 bezit. Dit is misschien een wat vreemde situatie, maar het doet de Commissie verder eigenlijk geen pijn, en bovendien is haar beroep enkel tegen lid 4 gericht. Men kan, meen ik, ook niet zeggen, dat deze bepaling niet van de rest van het artikel kan worden losgemaakt. Ik geef het Hof derhalve in overweging, zich te beperken tot nietigverklaring van lid 4.

46. Rekening houdend met de door mij gemaakte analyse, leek het mij niet noodzakelijk, het argument van de Commissie en het

20 — PB 1985, C 312, blz. 5.

Parlement te onderzoeken, dat betrekking heeft op de buitensporige inkrimping van de controlebevoegdheid van het Parlement wanneer aan het begrip uitvoering van de begroting een beperkte inhoud wordt gegeven. Het komt erop neer, dat, aangezien het Parlement enkel het optreden van de Commissie op begrotingsgebied kan controleren, deze controle elke betekenis zou kunnen verliezen telkens wanneer de Raad zich via een beheerscomitéprocedure het recht voorbehoudt zelf een besluit te nemen. Het eventuele „vervangende" besluit van de Raad zou dan aan het toezicht van het Parlement ontsnappen en dit zou dan de functie verliezen die het Verdrag hem heeft toegekend ten aanzien van de uitvoering van de begroting.

47. Wegens de ermee opgeworpen principiële vraagstukken lijken dergelijke argumenten mij van groot belang. Maar voor zover zij er niet toe strekken, een rechtstreekse en duidelijke schending van een verdragsbepaling geldend te maken, maar eerder een zekere miskenning van het nuttig effect ervan, meen ik dat de onwettigheid die op het gebied van de artikelen 205 en 155, derde streepje, is komen vast te staan door de uitwerking van het begrip aangaan van betalingsverplichtigen, mij ontslaat van de plicht op de gegrondheid ervan in te gaan.

48. Tot slot wil ik het Hof nog iets ter overweging meegeven dat in zekere zin meer te maken heeft met de door het institutionele recht van de Gemeenschap tot uitdrukking gebrachte waarden dan met de gehanteerde technieken. Vanuit dat standpunt lijkt er een essentieel verschil te bestaan tussen de stelling van de Raad en die van de Commissie. De stelling van de Commissie leidt tot de erkenning, dat er voor deze instelling een werkterrein bestaat waarop de Raad, rechtstreeks of onrechtstreeks, geen toegang heeft. Anderzijds heeft de stelling van de Raad tot gevolg, dat de bepaling van de omvang van de effectieve beslissingsbevoegdheid van de Commissie geheel aan de discretie, de welwillendheid van de Raad is overgelaten. Wanneer aan de uitvoering van de begroting immers geen enkele werkelijke besluitvorming meer te pas komt, zou er voor een materiële beslissingsbevoegdheid van de Commissie ten aanzien van de besteding van de bewilligde kredieten nog slechts plaats zijn in de gevallen waarin de Raad het nuttig acht, haar met toepassing van artikel 145, derde streepje, een uitvoeringsbevoegdheid te verlenen zonder daaraan een beheerscomitéprocedure vast te knopen, of enkel te voorzien in de bijstand van een raadgevend comité. Bij zijn beraadslaging zal het Hof zich, zo lijkt mij, moeten afvragen, of het wel mogelijk is het Verdrag uit te leggen op een wijze die als het ware een „potestatieve" situatie doet ontstaan, waarin de ene instelling in het uiterste geval de macht zou bezitten om op het betrokken gebied de bevoegdheid van de andere instelling volledig uit te hollen. Wat mijzelf betreft, kan ik mij niet voorstellen, dat de auteurs van het Verdrag een dergelijke situatie zouden hebben gewild en tegelijkertijd zouden bepalen, dat de Commissie ter zake een „eigen verantwoordelijkheid" heeft.

49. Samenvattend concludeer ik tot:

— nietigverklaring van artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3252/87 van 19 oktober 1987;

— verwijzing van de Raad in de kosten van het geding.