DOMSTOLENS DOM
30. juni 1993 *

I de forenede sager C-181/91 og C-248/91,

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

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved direktøren for Rådets Juridiske Tjeneste Arthur Alan Dashwood, bistået af juridisk konsulent Yves Crétien, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Jörg Käser, Direktoratet for Juridiske Anliggender, Den Europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af en beslutning om at yde en særhjælp til Bangladesh, der blev vedtaget i forbindelse med Rådets 1487. samling,

og

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

sagsøger,

* Processprog: fransk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Jean Amphoux og juridisk konsulent Götz zur Hausen, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Nicola Annecchino, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af de budgetgennemførelsesbeslutninger, som Kommissionen har truffet på grundlag af den beslutning om at yde en særhjælp til Bangladesh, der blev vedtaget i forbindelse med Rådets 1487. samling,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G.C. Rodríguez Iglesias og J.L. Murray samt dommerne G.F. Mancini, R. Joliet, F.A. Schockweiler, M. Diez de Velasco, P.J.G. Kapteyn og D.A.O. Edward,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: J.-G. Giraud,

på grundlag af retsmøderapporterne,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 28. oktober 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævninger af 11. juli 1991 og 2. oktober 1991 har Parlamentet i medfør af EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af dels en retsakt vedrørende ydelse af en særhjælp til Bangladesh vedtaget under Rådets 1487. samling, og dels de foranstaltninger, som Kommissionen har truffet til gennemførelse heraf.

2 Under en almindelig samling, der blev afholdt i Bruxelles den 13. og 14. maj 1991 med Storhertugdømmet Luxembourgs udenrigsminister, Jacques F. Poos, som formand, blev det besluttet at yde en særhjælp til Bangladesh. Under punkt 12 i protokollen for denne samling omtales denne beslutning således:

»Medlemsstaterne, forsamlet i Rådet, besluttede på grundlag af et forslag fra Kommissionen som fællesskabsaktion at yde særhjælp på 60 mio. ECU til Bangladesh. Fordelingen mellem medlemsstaterne sker efter BNI-nøglen. Hjælpen indgår i Fællesskabets generelle aktion til fordel for Bangladesh.

Hjælpen ydes enten direkte af medlemsstaterne eller via en konto, som Kommissionen forvalter.

Kommissionen varetager den samlede koordination af særhjælpen på 60 mio. ECU.«

I forbindelse med denne beslutning blev der udsendt en pressemeddelelse med titlen »Hjælp til Bangladesh — Rådets konklusioner« (6004/91, Presse 60-c).

3 Efter denne beslutning oprettede Kommissionen en særlig konto i Banque Bruxelles Lambert og opfordrede medlemsstaterne til at indsætte deres bidrag på denne konto. Kun Grækenland efterkom denne opfordring. De øvrige medlemsstater ydede nemlig deres bidrag direkte i form af bilateral støtte.

4 I sagen mod Rådet har Parlamentet nedlagt påstand om annullation af beslutningen om at yde en særhjælp til Bangladesh (herefter benævnt »den omtvistede retsakt«).

5 Ved særskilt dokument har Rådet under henvisning til, at den omtvistede retsakt ikke er en retsakt fra Rådet i traktatens artikel 173's forstand, fremsat formalitetsindsigelse i henhold til procesreglementets artikel 91. Ved kendelse af 15. juni 1992 har Domstolen besluttet at behandle denne indsigelse sammen med sagens realitet.

6 I sagen mod Kommissionen har Europa-Parlamentet desuden nedlagt påstand om annullation af de retsakter, som Kommissionen udstedte til gennemførelse af den omtvistede retsakt. Der er for det første tale om den af generaldirektøren for budgetter den 10. juni 1991 trufne afgørelse om at opføre det beløb på 716 775,45 ECU, svarende til Grækenlands bidrag, der står på den særlige konto, der blev opretholdt i Banque Bruxelles Lambert, under artikel 900 (i oversigten over indtægter) på Fællesskabernes almindelige budget for 1991, for det andet om afgørelsen af 13. juni 1991 om at opføre dette beløb som bevilling under en supplerende post, som med henblik herpå er oprettet i oversigten over udgifter på budgettet (konto B7-3000: Finansielt og fagligt samarbejde med udviklingslande i Asien), og for det tredje om de øvrige retsakter til gennemførelse af budgettet, som Parlamentet ikke måtte have fået kendskab til (herefter benævnt »opførelse på budgettet«).

7 Ved kendelse af 15. oktober 1992 har Domstolens præsident i medfør af procesreglementets artikel 43 truffet bestemmelse om at forene sagerne mod henholdsvis Rådet og Kommissionen.

8 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Sagen mod Rådet

9 Rådet har påstået sagen afvist under henvisning til, at den omtvistede retsakt ikke er vedtaget af Rådet men af medlemsstaterne og derfor ikke kan anfægtes ved et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173.

10 Parlamentet har derimod anført, at når henses til, at retsakten har titlen »Rådets konklusioner« og er udstedt i forbindelse med Rådets 1487. samling, som bl.a. medlemsstaternes udenrigsministre deltog i, udgør den en retsakt fra Rådet. Rådet har ved at vedtage denne retsakt tilsidesat de budgetmæssige beføjelser, som Parlamentet er tillagt ved traktatens artikel 203.

11 Herom bemærkes først, at i medfør af artikel 173 har Domstolen til opgave at prøve »lovligheden af Rådets og Kommissionens retsakter, dog ikke af henstillinger og udtalelser«.

12 Det fremgår klart af denne bestemmelses ordlyd, at retsakter vedtaget af repræsentanter for medlemsstaterne, der ikke handler i egenskab af medlemmer af Rådet, men som repræsentanter for deres regeringer, og som således kollektivt udøver medlemsstaternes kompetence, ikke er undergivet Domstolens legalitetskontrol. Som anført i punkt 18 i generaladvokatens forslag til afgørelse er det herved uden betydning, om en sådan retsakt har titlen »retsakt vedtaget af medlemsstaterne forsamlet i Rådet« eller »retsakt vedtaget af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet«.

13 Det må imidlertid fremhæves, at ifølge Domstolens faste praksis kan annullationssøgsmålet anvendes mod enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form, jf. dom af 31. marts 1971 (sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 41, org. ref.: Rec. s. 263).

14 Det forhold, at en retsakt er kvalificeret som »en beslutning vedtaget af medlemsstaterne«, er derfor ikke tilstrækkeligt til, at den kan unddrages den i traktatens artikel 173 hjemlede kontrol. Det må desuden efterprøves, om den pågældende retsakt i betragtning af dens indhold og de samlede omstændigheder, hvorunder den er blevet udstedt, ikke i realiteten udgør en beslutning vedtaget af Rådet.

15 Det følger heraf, at vurderingen af, om formalitetsindsigelsen kan tages til følge, afhænger af vurderingen af de klagepunkter, der er påberåbt mod den omtvistede retsakt.

16 Inden behandlingen af disse klagepunkter bemærkes, at Kommissionens kompetence for så vidt angår humanitær hjælp ikke er eksklusiv, og at medlemsstaterne derfor ikke er forhindret i kollektivt at udøve deres kompetence på dette område, enten i eller uden for rådsregi.

17 Til støtte for sin påstand har Parlamentet for det første gjort gældende, at der i den omtvistede retsakt henvises til et forslag fra Kommissionen. Denne henvisning viser, at det som følge af retsaktens vedtagelsesprocedure er Rådet og ikke medlemsstaterne, der har handlet i denne sag.

18 Dette argument er ikke afgørende. Forslag fra Kommissionen er ikke nødvendigvis forslag i traktatens artikel 149's forstand. Forslagets retlige karakter må vurderes under hensyntagen til de samlede omstændigheder, hvorunder det er vedtaget. Forslaget kan også udgøre et simpelt initiativ, der er taget i form af et uformelt forslag.

19 Parlamentet har for det andet anført, at det af retsakten fremgår, at særhjælpen skal forvaltes af Kommissionen. I henhold til traktatens artikel 155, fjerde led, kan Kommissionen imidlertid kun tildeles gennemførelsesbeføjelser af Rådet.

20 Dette argument kan heller ikke tiltrædes. Traktatens artikel 155, fjerde led, er nemlig ikke til hinder for, at medlemsstaterne overdrager Kommissionen at varetage koordinationen af en fælles aktion, som de har iværksat på grundlag af en retsakt vedtaget af repræsentanter for medlemsstaterne forsamlet i Rådet.

21 Parlamentet har for det tredje gjort gældende, at det i den omtvistede retsakt bestemmes, at fordelingen af særhjælpen skal ske »efter BNI-nøglen«, der er et typisk fællesskabsbegreb.

22 Herom skal blot bemærkes, at traktaten ikke indeholder bestemmelser, der er til hinder for, at medlemsstaterne uden for fællesskabsregi anvender kriterier med tilknytning til budgetbestemmelserne ved fordelingen af finansielle forpligtelser i forbindelse med beslutninger vedtaget af deres repræsentanter.

23 Parlamentet har for det fjerde anført, at da gennemførelsen af den omtvistede retsakt fremover er underkastet Revisionsrettens og Parlamentets kontrol i medfør af henholdsvis traktatens artikel 206a og artikel 206b, er denne retsakt klart en fællesskabsretsakt.

24 Som det fremgår af Rådets protokol, bestemmes det i den anfægtede beslutning, at medlemsstaterne kan vælge mellem at yde deres bidrag som bilateral støtte eller via en konto, som Kommissionen forvalter. Da den omtvistede retsakt ikke kræver anvendelse af fællesskabsbudgettet i forbindelse med den del af hjælpen, som Kommissionen skal forvalte, har opførelsen på budgettet ingen betydning for, hvordan denne retsakt kvalificeres.

25 Det følger af det anførte, at den omtvistede retsakt ikke er en retsakt fra Rådet, men en retsakt vedtaget af medlemsstaterne i fællesskab. Herefter må sagen mod Rådet afvises.

Sagen mod Kommissionen

26 Ifølge Parlamentet har Kommissionen ved at opføre det græske bidrag til særhjælpen til Bangladesh på fællesskabsbudgettet tilsidesat traktatens bestemmelser vedrørende budgettet og dermed tilsidesat de beføjelser, som Parlamentet er tildelt ved disse bestemmelser.

27 Kommissionen har påstået sagen afvist under henvisning til, at opførelsen på budgettet ikke er en handling, der kan anfægtes på grundlag af traktatens artikel 173, og at Parlamentets beføjelser ikke er blevet tilsidesat herved.

28 Med henblik på at vurdere om opførelsen på budgettet er en kommissionsbeslutning, der kan tilsidesætte Parlamentets beføjelser, bemærkes først, at de anfægtede foranstaltninger udgør en form for udøvelse af en beføjelse, som medlemsstaterne og ikke Rådet, som fastslået i præmis 20 ovenfor, har overdraget Kommissionen.

29 Dernæst bemærkes, at disse foranstaltninger vedrører en hjælp, der tildeles inden for rammerne af en aktion, som medlemsstaterne foretager i fællesskab, og som de finansierer direkte.

30 Det følger heraf, at medlemsstaternes bidrag til særhjælpen ikke er en del af Fællesskabets indtægter i traktatens artikel 199's forstand, hvorfor de tilsvarende udgifter heller ikke er fællesskabsudgifter i denne artikels forstand.

31 Opførelsen på fællesskabsbudgettet af det græske bidrag til særhjælpen medfører derfor ikke, at der skal foretages ændringer i dette budget.

32 På baggrund heraf må det fastslås, at en sådan handling ikke tilsidesætter Parlamentets beføjelser som angivet i traktatens artikel 203, hvorfor sagen må afvises.

Sagens omkostninger

33 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Parlamentet har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagerne afvises.

2) Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger.

Due Rodríguez Iglesias Murray Mancini

Joliet Schockweiler Diez de Velasco Kapteyn Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. juni 1993.

J.-G. Giraud — O. Due

Justitssekretær — Præsident