RETSMØDERAPPORT
i sag C-181/91 *

I — Faktiske omstændigheder

1. I april måned 1991 blev Bangladesh hærget af en voldsom orkan. På baggrund af de indhentede oplysninger fremlagde Kommissionen en plan for en særaktion til fordel for Bangladesh for finansministrene, der mødtes uformelt i Luxembourg den 11. maj 1991. Rådet drøftede denne plan under en almindelig samling (almindelige anliggender), der blev afholdt i Bruxelles den 13. og 14. maj 1991. Spørgsmålet om hjælp til Bangladesh var imidlertid ikke formelt opført på Rådets dagsorden. Den 14. maj blev det besluttet at yde en særhjælp på 60 mio. ECU til Bangladesh. Hjælpen skulle finansieres bilateralt af de tolv medlemsstater og fordelingen mellem disse foretoges efter BNI-nøglen. Kommissionen fik til opgave at varetage den samlede koordination af hjælpen.

2. De nærmere bestemmelser vedrørende denne hjælp blev offentliggjort i en pressemeddelelse, som blev udarbejdet og udsendt på Rådets Generalsekretariats ansvar.

»Hjælp til Bangladesh — Rådets konklusioner

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.«

3. I udkastet til protokol for Rådets 1487. samling, der blev afholdt i Bruxelles den 13. og 14. maj 1991, findes denne tekst under overskriften »12. Diverse — Hjælp til Bangladesh«.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

4. Det af Parlamentet indbragte søgsmål blev registreret på Domstolens Justitskontor den 11. juli 1991.

5. *Parlamentet* har nedlagt følgende påstande:

— I medfør af EØF-traktatens artikel 173 annulleres den retsakt, der blev vedtaget i forbindelse med Rådets 1487. samling, Almindelige anliggender, der blev afholdt i Bruxelles den 13. og 14. maj 1991 med Storhertugdømmet Luxembourgs udenrigsminister, Jacques F. Poos, som

* Processprog: fransk.

formand, og som var genstand for en »pressemeddelelse« (6004/91, Presse 60), hvori den blev omtalt som »Hjælp til Bangladesh — Rådets konklusioner«.

— I medfør af artikel 21 i statutten for Domstolen og artikel 45 i procesreglementet træffes der bestemmelse om fremlæggelse af den for sagens afgørelse relevante dokumentation.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6. Ved særskilt dokument har Rådet rejst formalitetsindsigelse i henhold til procesreglementets artikel 91, stk. 1. Den 15. juni 1992 besluttede Domstolen at behandle denne indsigelse sammen med sagens realitet.

7. *Rådet*, der i det hele har fastholdt sine bemærkninger vedrørende sin formalitetsindsigelse, har nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgte frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

8. Rådets og Parlamentets synspunkter kan sammenfattes således:

a) *Formaliteten*

9. *Parlamentet* har anført, at selv om den omtvistede retsakt angiveligt er vedtaget af »medlemsstaterne forsamlet i Rådet«, er der i realiteten tale om en retsakt vedtaget af Rådet, der handlede i sin egenskab af fællesskabsinstitution. Rådet har med vedtagelsen af denne retsakt tilsidesat Parlamentets budgetmæssige beføjelser, jf. EØF-traktatens artikel 203.

10. Parlamentet har til støtte herfor anført følgende:

a) Retsaktens titel og form. Den omtvistede retsakt har titlen »Rådets konklusioner« og blev vedtaget i forbindelse med Rådets 1487. samling, Almindelige anliggender, der blev afholdt i Bruxelles den 13. og 14. maj 1991, og som bl.a. alle medlemsstaternes udenrigsministre deltog i.

b) Vedtagelsesproceduren. Det fremgår af den omtvistede retsakt, at den er vedtaget »på grundlag af et forslag fra Kommissionen«. Kommissionen kan kun handle inden for grænserne af de beføjelser, den er tillagt ved EØF-traktaten. Kun de i traktaten omhandlede institutioner kan behandle forslag fra Kommissionen. I fællesskabsbeslutningsprocessen er et forslag

fra Kommissionen således nødvendigt for, at Rådet kan handle. Når der i den omtvistede retsakt henvises til Kommissionens forslag, betyder det derfor, at det var Rådet og ikke medlemsstaterne, der handlede i nærværende sag.

c) Retsaktens indhold. Fordelingen af særhjælpen til Bangladesh skal ske efter BNI-nøglen. På et væsentligt punkt i den omtvistede retsakt anvendes således et begreb, der i høj grad har tilknytning til Fællesskaberne.

d) Støttens forvaltning og gennemførelse. Ifølge den omtvistede retsakt indgår særhjælpen i »Fællesskabets generelle aktion«, og »Kommissionen varetager den samlede koordination af særhjælpen«. Dette indebærer konkret, at Kommissionens tjenestegrene varetager udformningen, organiseringen og koordinationen af hjælpen. De beløb, som medlemsstaterne indbetaler, opføres under artikel 900 — diverse indtægter — i oversigten over indtægter på budgettet, og et tilsvarende beløb opføres under konto B7-5000 i oversigten over udgifter. Brugen af futurum og præsens i indikativ i den franske udgave af den omtvistede retsakt (henholdsvis »l'aide sera intégrée« og »la Commission assure«) viser klart, at der her er tale om instrukser eller i det mindste om en beføjelse eller en forpligtelse til at nå et resultat rettet til en fællesskabsinstitution. Det fremgår af EØF-traktatens artikel 155, at de udøvende beføjelser, som den omtvistede retsakt indebærer, kun kan tildeles Kommissionen i medfør af fjerde led i denne bestemmelse. Kun Rådet kan tildele Kommissionen sådanne beføjelser. Medlemsstaterne forsamlet i Rådet kan ikke give påbud til Kommissionen.

e) Kontrollen med den budgetmæssige gennemførelse. I betragtning af den budgetkontrol, der er fastlagt i forbindelse med den omtvistede retsakt, er det åbenbart, at der er tale om en fællesskabsretsakt. Ifølge EØF-traktatens artikel 206 reviderer Revisionsretten udelukkende Fællesskabets regnskaber. Parlamentets udøvelse af den i EØF-traktatens artikel 206b fastsatte budgetkontrol vedrører ligeledes alene Fællesskabets regnskaber.

f) Rådets egen vurdering. Pressemeddelelsen refererer til »Rådet« og ikke »medlemsstaterne forsamlet i Rådet«.

11. Parlamentet har ligeledes anført, at Rådet »for et kort øjeblik lader sig forvandle til medlemsstaterne forsamlet i Rådet« for at undgå at måtte vedtage et tillægs- og ændringsbudget, fordi bevillingerne for 1991 allerede var opbrugt. Ved at undgå at behandle spørgsmålet om hjælpen til Bangladesh i overensstemmelse med den i traktaten fastsatte budgetprocedure har Rådet tilsidesat artikel 203, der på intet punkt kræver, at medlemsstaterne optræder enstemmigt i budgetspørgsmål, samt den interinstitutionelle aftale om budgetdiciplin og forbedring af budgetproceduren.

12. Parlamentet tilføjer, at sagen juridisk set ikke var presserende, eftersom den omtvistede retsakt blev udarbejdet, mens de sidste drøftelser om ændring af de finansielle overslag fandt sted; drøftelserne blev afsluttet i midten af maj 1991. Disse drøftelser kunne sagtens have omfattet sagen om hjælp til Bangladesh.

13. Ifølge *Rådet* er den omtvistede retsakt ikke en retsakt i traktatens artikel 173's forstand.

14. Rådet har herved gjort gældende, at pressemeddelelsen ikke er officiel. Formålet med den er alene at oplyse pressen og offentligheden om beslutninger eller holdninger, som Rådet eller medlemsstaterne forsamlet i Rådet har vedtaget under sine samlinger. Titlen »Hjælp til Bangladesh — Rådets konklusioner« afspejler således ikke karakteren af de vedtagne foranstaltninger, da Rådet som sådan ikke har truffet nogen beslutning. Der blev kun truffet en beslutning af de tolv medlemsstater forsamlet i Rådet, der var enige om at yde en særhjælp, som skulle finansieres bilateralt enten ved at yde hjælpen direkte eller via en konto under Kommissionens forvaltning.

15. Rådet har bestridt, at den omtvistede retsakt er vedtaget på forslag af Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 149. Formuleringen i pressemeddelelsen »på grundlag af et forslag fra Kommissionen« er derfor ikke særlig hensigtsmæssig. Rådet handlede i forståelse med Kommissionen. Kommissionen spillede den rolle, som den er tillagt i situationer, hvor det internationale samfund har pligt til handle i forbindelse med et katastroferamt område.

16. Medlemsstaterne handlede ikke inden for rammerne af fællesskabsretsordenen. De valgte nemlig en anden samarbejdsform nemlig et ad hoc-samarbejde. Det er ikke korrekt, at medlemsstaterne, når de optræder samlet, altid er afskåret fra at handle i fællesskabssammenhæng. EØF-traktaten selv tillægger i visse tilfælde medlemsstaternes fælles aftaler retsvirkninger. Parlamentets argumentation har uantagelige følger. Den indebærer i sidste instans, at kun Fællesskabet har handlekraft i forbindelse med nødhjælp eller humanitær bistand, og hvis man går endnu videre i forbindelse med bistand til tredjelande. Ifølge Rådet er Fællesskabets kompetence på dette område ikke eksklusiv. Medlemsstaterne vil, når de optræder samlet eller individuelt på Kommissionens eller eget initiativ, til enhver tid bevare deres ret til at handle sideløbende med en eventuel fællesskabsaktion eller på egen foranledning. Det som medlemsstaterne kan gøre individuelt inden for fødevarehjælp, bilateral støtte og nødhjælp, kan de ligeledes gøre kollektivt. Rådet har anført, at Den Europæiske Udviklingsfond således finansieres direkte af hver af medlemsstaterne samt administreres af Kommissionen.

17. Rådet har anført, at valget af BNI-nøglen i det foreliggende tilfælde er en praktisk løsning baseret på en velkendt størrelse, der kan anvendes umiddelbart. Dette valg indebærer under ingen omstændigheder, at medlemsstaternes fælles aktion bliver en fællesskabsaktion.

18. Det var medlemsstaternes hensigt, at særhjælpen skulle indgå i den fælles indsats på fællesskabsplan. Kommissionen kan under visse omstændigheder opfordres til at imødekomme en anmodning fra medlemsstaterne eller Rådet om at sikre iværksættelsen og gennemførelsen af et program eller en

plan, der er vedtaget i fællesskab. Kommissionens erfaring og indsigt kan berettige, at den overdrages opgaver, der går ud over dens sædvanlige beføjelser. Det er ikke korrekt, at medlemsstaterne har givet påbud til Kommissionen. Kommissionen har frivilligt påtaget sig at varetage koordinationen af aktionen.

19. Rådet kan ikke se, hvordan hjælp, der finansieres bilateralt af medlemsstaterne, kan underkastes Revisionsrettens kontrol. Ifølge Rådet er det vanskeligt at forstå, hvordan EØF-traktatens artikel 206a skulle kunne finde anvendelse på de finansielle transaktioner vedrørende denne særhjælp.

20. Parlamentet har ifølge Rådet tillagt det en række hensigter eller motiver, hvis formål skulle være at få Parlamentet udelukket fra beslutningsprocessen vedrørende særhjælpen til Bangladesh. Rådet har herved anført, at Kommissionen på intet tidspunkt har forelagt det noget foreløbigt forslag til tillægs- og ændringsbudget eller noget ændringsforslag til de finansielle overslag for at tage hensyn til en handlingsplan vedrørende Bangladesh. Aktionens presserende karakter spillede en afgørende rolle for medlemsstaternes motivation, da de skulle nå til enighed om særhjælpen. De valgte således at gribe sagen anderledes an ved at udnytte en beføjelse til at vedtage denne humanitære bistand, som de kan udøve individuelt eller kollektivt.

21. Rådet har anført, at det ikke den 14. maj 1991 har vedtaget nogen retsakt eller beslutning på forslag af Kommissionen vedrørende hjælpen til Bangladesh. Den omtvistede retsakt eksisterer materielt set ikke, eftersom den aldrig er blevet vedtaget.

b) *Realiteten*

22. *Parlamentet* har anført, at det siden vedtagelsen af Luxembourg- og Bruxellestraktaterne har været budgetmyndighed. Det fremgår af EØF-traktatens artikel 199 og 202, at fællesskabsbudgettet er den retsakt, hvorved Fællesskabets forventede indtægter og udgifter henholdsvis fastlægges og bevilges for et år ad gangen. En eventuel afholdelse af en ikke-budgetteret udgift savner ethvert retsgrundlag. Med henblik på en forhøjelse af de samlede bevillinger i regnskabsårets løb kan der efter finansforordningens artikel 15 vedtages tillægs- eller ændringsbudgetter. Disse budgetter vedtages efter samme procedure som det almindelige budget. Det tilkommer alene Parlamentet, under iagttagelse af de gældende lovbestemmelser, at vedtage en hvilken som helst ændring til budgetteksten vedrørende indtægter eller udgifter, efter at Rådet har anmodet det herom i overensstemmelse med de gældende procedurer.

23. På grund af særhjælpen er overslaget over indtægter og udgifter for 1991 ændret i regnskabsårets løb. Den i EØF-traktatens artikel 199 foreskrevne regel om budgettets enhed er således overtrådt. Princippet om bruttoopgørelse og princippet om etårighed er på samme måde blevet tilsidesat. Sidst men ikke mindst sættes der med den omtvistede retsakt spørgsmålstegn ved det budgetmæssige legalitetsprincip.

24. Ud over den formelle overtrædelse af EØF-traktatens finansielle bestemmelser er Parlamentet af den opfattelse, at Rådets optræden vidner om mangel på respekt for det grundlæggende demokratiske princip. Rådet har navnlig ved ikke at foretage en revision af de finansielle overslag i overensstemmelse med den procedure, der er fastlagt

i den interinstitutionelle aftale, ligeledes tilsidesat den pligt til loyalt samarbejde, der indeholdes i EØF-traktatens artikel 5.

25. *Rådet* har afvist Parlamentets forudsætning om, at særhjælpen til Bangladesh er en foranstaltning med udgiftsvirkning for Fællesskabernes almindelige budget. Det fremgår klart af protokollen for Rådets samling, at denne hjælp udelukkende finansieres af medlemsstaterne. Finansieringen foretages således uden om Fællesskabets budget. Den omstændighed, at medlemsstaterne forsamlet i Rådet har vedtaget denne bilaterale hjælp som en fælles aktion, der skal indgå i Fællesskabets og medlemsstaternes generelle aktion til fordel for Bangladesh, medfører ikke, at den *ipso jure* bliver til en foranstaltning med udgiftsvirkning for budgettet. Kommissionen har på intet tidspunkt forelagt Rådet hverken noget forslag til iværksættelse af hjælpen eller noget foreløbigt forslag til tillægs- eller ændringsbudget. Det kan ikke hævdes, at Rådet på eget initiativ skulle have ændret overslaget over indtægter og udgifter for 1991 i regnskabsårets løb og derved tilsidesat reglen om budgettets enhed og det budgetmæssige legalitetsprincip såvel som principperne om bruttoopgørelse og etårighed. Under disse omstændigheder må Parlamentets betragtninger angående Rådets manglende respekt for det demokratiske princip og tilsidesættelsen af pligten til loyalt samarbejde, jf. EØF-traktatens artikel 5, ligeledes forkastes.

P.J.G. Kapteyn

Refererende dommer

RETSMØDERAPPORT
i sag C-248/91 *

I — Faktiske omstændigheder

1. I april måned 1991 blev Bangladesh ramt af en voldsom orkan. På baggrund af de indhentede oplysninger fremlagde Kommissionen en plan for en særaktion til fordel for Bangladesh for finansministrene, der mødtes uformelt i Luxembourg den 11. maj 1991. Rådet drøftede denne plan under en almindelig samling (almindelige anliggender), der blev afholdt i Bruxelles den 13. og 14. maj 1991. Spørgsmålet om hjælp til Bangladesh var imidlertid ikke formelt opført på Rådets dagsorden. Den 14. maj blev det besluttet at yde en særhjælp på 60 mio. ECU til Bangladesh. Hjælpen skulle finansieres bilateralt af de tolv medlemsstater og fordelingen mellem disse foretages efter BNI-nøglen. Kommissionen fik til opgave at varetage den samlede koordination af hjælpen.

2. De nærmere bestemmelser vedrørende denne hjælp blev offentliggjort i en

* Processprog: fransk.