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.

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. Den 11. juli anlagde Parlamentet sag ved Domstolen med påstand om annullation af navnlig »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 formand, og som var genstand for en 'pressemeddelelse' (6004/91, Presse 60), hvori den blev omtalt som 'Hjælp til Bangladesh — Rådets konklusioner'«. Parlamentet anmodede herefter Kommissionen om oplysninger vedrørende dennes videre behandling af beslutningen om at yde særhjælp til Bangladesh. Ved skrivelse af 2. august 1991 svarede budgetkommissær Schmidhuber således:

»I Deres skrivelse af 19. juli 1991 anmodede De om yderligere detaljer vedrørende den budgetmæssige behandling af særhjælpen til Bangladesh.

I min skrivelse af 22. maj informerede jeg Dem om den fremgangsmåde, som Kommissionen agtede at følge.

Følgende skridt er taget:

14. maj: Repræsentanter for medlemsstaterne forsamlet i Rådet træffer en beslutning, i henhold til hvilken medlemsstaterne kan yde hjælpen enten direkte eller via en konto, som Kommissionen forvalter.

16. maj: Kommissionens regnskabsfører åbner en særlig konto i BBL under betegnelsen: CCE — Særlig støtte til Bangladesh (cyklon).

23. maj: Generaldirektøren for budgetter opfordrer ved telex medlemsstaterne til at indsætte deres bidrag på denne særlige konto inden den 31. maj.

5. juni: Grækenland indbetaler sit bidrag på 716 775,45 ECU på den særlige konto.

De øvrige medlemsstater meddeler Kommissionen, at de har ydet deres bidrag i form af bilateral støtte.

10. juni: Direktøren for Indtægtsdirektoratet i Generaldirektoratet for Budgetter udsteder som ansvarshavende anvisningsberettiget en indtægtsordre på 716 775,45 ECU til opførelse under artikel 900 (diverse indtægter).

13. juni: I overensstemmelse med finansforordningens artikel 2, stk. 4, oprettes en supplerende post på et tilsvarende beløb i oversigten over udgifter på budgettet (konto B7-3000: Finansielt og fagligt samarbejde med udviklingslande i Asien).

Denne post opstilles og kontrolleres separat i regnskabet. Den er underlagt de almindelige regler, der finder anvendelse i overensstemmelse med finansforordningen (afgørelse om anvendelse træffes af den beføjede anvisningsberettigede, godkendelse foretages af finansinspektøren, betalinger foretages af regnskabsføreren og kontrollen med den korrekte anvendelse varetages af Revisionsretten og budgetmyndigheden)«.

## II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

4. Det af Parlamentet indbragte søgsmål blev registreret på Domstolens Justitskontor den 2. oktober 1991.

5. *Parlamentet* har nedlagt følgende påstande:

a) I medfør af EØF-traktatens artikel 173 annulleres de retsakter, der er udstedt af Kommissionen og dens tjenestegrene på grundlag af og til gennemførelse af den beslutning, der blev truffet 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 formand, og som var genstand for en »pressemeddelelse« (6004/91, Presse 60), hvori den blev omtalt som »Hjælp til Bangladesh — Rådets konklusioner«.

b) Foruden de ovenfor nævnte retsakter annulleres bl.a.:

— Den af generaldirektøren for budgetter den 10. juni 1991 trufne afgørelse om at føre det beløb på 716 775,45 ECU, der er opført på den særlige konto, som er åbnet i Banque Bruxelles Lambert under betegnelsen CCE — Særlig støtte til Bangladesh (cyklon) til indtægt under artikel 900 i oversigten over indtægter på Fællesskabernes almindelige budget for 1991.

— Afgørelsen af 13. juni 1991 om at opføre dette beløb som bevilling under en supplerende post, der med henblik herpå er oprettet i oversigten over udgifter på budgettet (konto B7-3000: Finansielt og fagligt samarbejde med udviklingslande i Asien).

De øvrige retsakter til gennemførelse af budgettet, der ligger inden for de samme rammer og har samme formål, men som Parlamentet endnu ikke har fået kendskab til.

c) 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, herunder navnlig det forslag, som Kommissionen oprindeligt forelagde Rådet. At et sådant forslag eksisterer bekræftes både af kommissær Schmidhubers skrivelse af 22. maj 1991 og af selve den beslutning, der blev vedtaget i forbindelse med Rådets allerede omtalte 1487. samling.

d) Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises. Subsidiært: 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

7. Parlamentets og Kommissionens indlæg kan sammenfattes således:

a) *Formaliteten*

8. *Parlamentet* har anført, at denne sag vedrører de retsakter, der er udstedt af Kommissionen på grundlag af og til gennemførelse af Rådets beslutning af 13. og 14. maj om hjælpen til Bangladesh. Disse retsakter er hverken blevet offentliggjort eller meddelt Parlamentet. Parlamentet fik kendskab til dem ved Schmidhubers skrivelse af 2. august 1991, som det modtog den 5. august. Den i EØF-traktatens artikel 173 omhandlede frist skal således regnes fra datoen for modtagelsen af denne skrivelse.

9. Ved udstedelsen af de omhandlede retsakter foregiver Kommissionen i medfør af de i EØF-traktatens artikel 205 fastlagte beføjelser at gennemføre et »budget«, der imidlertid ingen forbindelse har med Fællesskabernes almindelige budget for 1991. Parlamentets beføjelser er derfor blevet tilsidesat.

10. Ifølge *Kommissionen* bør den af Parlamentet anlagte sag afvises, dels fordi Parlamentet ikke har søgsmålskompetence, dels fordi der ikke er nogen retsakt, der kan anfægtes.

11. Ingen af de foranstaltninger, Kommissionen har truffet, er af en sådan art, at de kan tilsidesætte Parlamentets beføjelser. En eventuel tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser kan i denne sag kun bero på den omtvistede retsakt vedtaget af medlemsstaterne forsamlet i Rådet. Den kan derimod ikke være forårsaget af de foranstaltninger, som Kommissionen har truffet til gennemførelse af denne

retsakt. Selv om det antages, at Kommissionen med sine handlinger har overtrådt budgettet, udgør denne eventuelle uregelmæssighed i budgettets gennemførelse ikke af den grund en tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser. En ulovlig retsakt udgør ikke i sig selv en tilsidesættelse af denne institutions beføjelser. Hvis dette var tilfældet, ville Domstolens anerkendelse af Parlamentets søgsmålskompetence få en rækkevidde, der går langt ud over de grænser, der klart er fastlagt i Domstolens praksis.

12. Kommissionen har dernæst anført, at der ved et annullationssøgsmål ikke kan sondres mellem retsakter fra Kommissionen og retsakter fra dens tjenestegrene. Søgsmålet bør afvises, for så vidt det vedrører de ikke nærmere angivne »øvrige retsakter« til gennemførelse af budgettet. Ifølge statutten for Domstolen skal stævningen nøjagtigt angive søgsmålets genstand. Under alle omstændigheder foreligger der indtil nu ikke andre retsakter end dem, som Parlamentet er blevet gjort bekendt med. Med hensyn til indbetalingen og opførelsen under artikel 900 af det græske bidrag til særhjælpen til Bangladesh samt opførelsen af dette beløb som bevilling under konto B7-3000 har Kommissionen bestridt, at der kan være tale om bebyrdende handlinger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål. Der er i virkeligheden blot tale om anvendelse af simple regnskabsteknikker, der ikke i sig selv kan få retsvirkninger over for tredjemand. Medlemsstaterne kunne frit vælge, om de ville yde deres del af hjælpen til Bangladesh direkte eller overlade forvaltningen af denne til Kommissionen. Indtægtsordren af 10. juni 1991 har under ingen omstændigheder tvunget Grækenland til at foretage indbetaling. Endelig handlede Kommissionen i denne sag ikke inden for rammerne af fællesskabsretsordenen, men på grundlag af en beføjelse, som medlemsstaterne havde overladt den at udøve ved siden af dens egentlige fællesskabsopgaver. Reglerne i fællesskabslovgivningen *stricto sensu* finder derfor ikke anvendelse på de pågældende handlinger.

b) *Realiteten*

*Første klagepunkt*: Overtrædelse af de finansielle bestemmelser i EØF-traktaten og finansforordningen

13. *Parlamentet* har efter at have henvist til de budgetmæssige bestemmelser i EØF-traktaten anført, at der i oversigten over indtægter på budgettet for 1991 ikke var givet mulighed for overdragelse af beløb på medlemsstaternes foranstaltning, ligesom der i oversigten over udgifter heller ikke var fastsat nogen post til anvendelse af bevillingerne svarende til særhjælpen til Bangladesh. Afsnit 9, kapitel 90 og artikel 900 har alle titlen »Diverse indtægter«. I modstrid med bestemmelserne i finansforordningens artikel 20, stk. 1, er der ingen anmærkninger vedrørende arten af disse. Disse »Diverse indtægter« kan kun opfattes som indtægter, der ikke klart hører under en anden budgetpost. På det almindelige budget for 1991, som vedtaget af Parlamentet, var der ingen konto, hvorpå sådanne beløb kunne opføres som indtægt. Ligeledes var der ikke nogen udgiftspost under afsnit B7-3 med overskriften samarbejde med udviklingslande i Asien og Latinamerika i den almindelige oversigt over udgifter, hvorunder udgiften vedrørende særhjælpen til Bangladesh kunne opføres. Ved at opføre det af en medlemsstat indbetalte beløb i forbindelse med hjælpen til

Bangladesh under henholdsvis artikel 900 i oversigten over indtægter og under konto B7-3000 i oversigten over udgifter gennemførte Kommissionen et budget, der ikke var det samme, som Parlamentet havde vedtaget for regnskabsåret 1991. Ved ikke at vedtage et tillægs- eller ændringsbudget tilsidesatte Kommissionen Parlamentets beføjelser i medfør af EØF-traktatens artikel 203, stk. 5, 6 og 7, samt artikel 205 og finansforordningens artikel 22.

*Andet klagepunkt*: Den beslutning, der oprindelig ligger til grund for Kommissionens gennemførelsesretsakter, er ulovlig

14. *Parlamentet* har ligeledes bestridt beslutningens gyldighed på grundlag af EØF-traktatens artikel 184. De beslutninger, der anfægtes i denne sag, udgør Kommissionens budgetmæssige gennemførelse af den retsakt, som Rådet vedtog under sin 1487. samling, almindelige anliggender, der blev afholdt i Bruxelles den 13. og 14. maj 1991 med Storhertugdømmet Luxembourgs udenrigsminister, Jaques F. Poos, som formand, og som var genstand for en »pressemeddelelse« (6004/91, Presse 60), hvori den blev omtalt som »Hjælp til Bangladesh — Rådets konklusioner«.

Denne retsakt, der på sin vis udgør retsgrundlaget for Kommissionens beslutninger, er ulovlig.

15. Parlamentet har anført, at selv om den pågældende retsakt angiveligt er vedtaget af »medlemsstaterne forsamlet i Rådet«, er der i realiteten tale om en retsakt vedtaget af Rådet, der handlede som institution i EØF-traktatens artikel 4's forstand, hvilket fremgår af følgende forhold:

a) Retsaktens titel og form. Den omtvistede retsakt er en integreret del af de beslutninger, der blev truffet i forbindelse med Rådets 1487. samling, almindelige anliggender.

b) Vedtagelsesproceduren. Retsakten blev vedtaget på grundlag af et forslag fra Kommissionen.

c) Retsaktens indhold. Fordelingen af den omhandlede hjælp skal ske efter BNI-nøglen, som er et fællesskabsbegreb.

16. Denne retsakt fra Rådet tilsidesætter EØF-traktatens finansielle bestemmelser og Parlamentets budgetmæssige beføjelser.

17. Såfremt denne retsakt ikke er vedtaget af Rådet, har Kommissionen inden for rammerne af det almindelige budget og i henhold til de i EØF-traktatens fastsatte forvaltnings- og kontrolbestemmelser gennemført en retsakt, der ikke er en fællesskabsretsakt. I så fald kan Kommissionen ikke retmæssigt have afholdt de pågældende udgifter i overensstemmelse med finansforordningens artikel 6, stk. 4, og artikel 28. Kommissionen udøver i lighed med de andre institutioner kun de beføjelser, som den er tillagt ved EØF-traktaten. Under ovennævnte forudsætning bør Kommissionens beslutninger annulleres

alene af den grund, at de er truffet på grundlag af en retsakt, der ikke er vedtaget af en fællesskabsinstitution.

18. Ifølge *Kommissionen* hviler Parlamentets påstande på den uantagelige forudsætning, at institutionerne kun kan handle i fællesskabssammenhæng. Når en bestemt aktion ikke hører under de opgaver, som EØF-traktaten pålægger institutionerne at varetage, er der intet til hinder for, at tredjemand eller medlemsstaterne overdrager institutionerne en beføjelse, under den ene forudsætning, at denne beføjelse ikke må forhindre institutionerne i at gennemføre deres fællesskabsopgaver. På områder, der hører under Fællesskabets enekompetence, kan der kun være tale om aktioner, som fællesskabsinstitutionerne kan iværksætte. Fællesskabets har ikke enekompetence på området for nødhjælp og humanitær hjælp og i bredere forstand for finansiel bistand til tredjelande. 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. Når medlemsstaterne har besluttet at yde bistand til et tredjeland, er der intet til hinder for, at de betror Kommissionen opgaven at varetage den samlede koordination af bistanden såvel som samordningen med den bistand, der ydes på egentligt fællesskabsplan. Kommissionen bestemmer selv, om den vil påtage sig en sådan opgave. Koordinationen af medlemsstaternes hjælp til Bangladesh, som Kommissionen indvilgede i at påtage sig, falder uden for rammerne af fællesskabsretsordenen.

19. Kommissionen har herefter anført, at den havde ret til at inkassere beløb, der ikke var fastsat i budgettet. Selv om Kommissionen modtog Grækenlands bidrag uden for fællesskabsregi, måtte den under hensyntagen til principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning og gennemskuelighed bogføre denne indtægt. Dette kunne passende gøres under artikel 900, »Diverse indtægter«. Opførelsen af en bevilling på et beløb svarende til Grækenlands bidrag under konto B7-3000 er en simpel regnskabsteknik, der gør det muligt for den anvisningsberettigede efterfølgende at indgå forpligtelser og følge transaktionen under betingelser svarende til dem, der gælder for gennemførelsen af fællesskabsbudgettet. Kommissionen anvendte her finansforordningens artikel 4, stk. 2, analogt. Beskyldningen om, at Kommissionen skulle have overtrådt bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 203, stk. 5, 6 og 7, er irrelevant, idet transaktionen ikke er omfattet af gennemførelsen af fællesskabsbudgettet.

20. Med hensyn til Parlamentets andet anbringende har Kommissionen anført, at den omtvistede retsakt ikke er udstedt af Rådet. Der er tale om en retsakt, som medlemsstaterne har vedtaget kollektivt og uden for fællesskabsregi.

P.J.G. Kapteyn

Refererende dommer