DOMSTOLENS DOM
av den 30 juni 1993*

Förenade målen C-181/91 och C-248/91

Europaparlamentet, företrätt av juridiske rådgivaren Jorge Campinos, i egenskap av ombud, biträdd av Christian Pennera och Kieran Bradley, rättstjänsten, alla i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av direktören Arthur Alan Dashwood, rättstjänsten, biträdd av juridiske rådgivaren Yves Crétien, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos direktören Jörg Käser, rättstjänsten vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av en rättsakt som antagits vid rådets 1487:e sammanträde, om att bevilja särskilt bistånd till Bangladesh.

och

Europaparlamentet, företrätt av juridiske rådgivaren Jorge Campinos, i egenskap av ombud, biträdd av Christian Pennera och Kieran Bradley, rättstjänsten, alla i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

sökande,

* Rättegångsspråk: franska.

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren Jean Amphoux och juridiske rådgivaren Götz zur Hausen, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Nicola Annecchino, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av beslut om budgetverkställighet, som kommissionen fattat på grundval av den rättsakt om särskilt bistånd till Bangladesh som rådet antagit vid sitt 1487:e sammanträde.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. C. Rodríguez Iglesias och J.-L. Murray, samt domarna G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, M. Díez de Velasco, P. J. G. Kapteyn och D. A. O. Edward,

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

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas framställning vid sammanträde den 28 oktober 1992, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 16 december 1992,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökningar av den 11 juli 1991 och den 2 oktober 1991 yrkade parlamentet med stöd av artikel 173 i EEG-fördraget ogiltigförklaring av dels en rättsakt avseende särskilt bistånd till Bangladesh som rådet antagit vid sitt 1487:e sammanträde, dels de beslut som kommissionen fattat för genomförande av rättsakten.

2 Vid ordinarie sammanträde hållet i Bryssel den 13 och 14 maj 1991 under ordförandeskap av Jacques F. Poos, utrikesminister i storhertigdömet Luxemburg, fattades beslut om att bevilja särskilt bistånd till Bangladesh. Under punkt 12 i protokollet från detta möte återges beslutet enligt följande.

"Medlemsstaterna, församlade i rådet, har på förslag av kommissionen, inom ramen för en gemenskapsåtgärd, beslutat om särskilt bistånd med 60 miljoner ecu till Bangladesh. Fördelningen mellan medlemsstaterna skall göras med tillämpning av BNP-nyckeln. Detta bistånd skall ingå i gemenskapens allmänna handlingsplan för Bangladesh.

Biståndet skall lämnas direkt av medlemsstaterna eller via ett konto som förvaltas av kommissionen.

Kommissionen skall svara för samordningen av hela det särskilda biståndet på 60 miljoner ecu."

Ett pressmeddelande utsändes angående detta beslut med rubriken "Bistånd till Bangladesh – rådets slutsatser" (6004/91, press 60-c).

3 Sedan detta beslutats öppnade kommissionen ett särskilt konto hos Banque Bruxelles Lambert och anmodade medlemsstaterna att sätta in sina andelsbelopp på kontot. Endast Grekland hörsammade denna anmodan. De andra medlemsstaterna betalade ut sina bidrag direkt inom ramen för bilateralt bistånd.

4 Genom sin talan mot rådet har parlamentet yrkat ogiltigförklaring av beslutet om att bevilja särskilt bistånd till Bangladesh (nedan kallat "den omtvistade rättsakten").

5 Genom en särskild handling har rådet åberopat artikel 91 i rättegångsreglerna och gjort invändning om rättegångshinder på den grunden att den angripna rättsakten inte utgör en sådan rättsakt av rådet som avses i fördragets artikel 173. Domstolen beslutade den 15 juni 1992 att denna invändning skulle prövas tillsammans med sakfrågan i målet.

6 Genom sin talan mot kommissionen har Europaparlamentet dessutom yrkat ogiltigförklaring av de åtgärder som kommissionen vidtagit för genomförande av den omtvistade rättsakten. Dessa utgörs, för det första, av ett beslut av generaldirektören för budgetavdelningen av den 10 juni om att i enlighet med artikel 900 (på inkomstsidan) i gemenskapens allmänna budget för år 1991 ta

upp ett belopp på 716 775:45 ecu, motsvarande Greklands andelsbelopp till det särskilda kontot hos Banque Bruxelles Lambert, och, för det andra, beslutet av den 13 juni 1991 om att ta upp detta belopp under en tilläggsrubrik på den allmänna budgetens utgiftssida (post B7-3000: "Finansiellt och tekniskt samarbete med utvecklingsländer i Asien) samt, för det tredje, alla ytterligare budgetåtgärder om vilka parlamentet saknar kännedom (nedan omnämnda som "upptagande i budgeten").

7 Genom beslut av den 15 oktober 1992 förordnade ordföranden, med tillämpning av artikel 43 i rättegångsreglerna, att målen mot rådet och kommissionen skulle handläggas gemensamt.

8 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten, rättegångens förlopp och parternas grunder och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Talan mot rådet

9 Rådet har yrkat att domstolen skall förklara att talan inte kan prövas på den grunden att den omtvistade rättsakten beslutats inte av rådet utan av medlemsstaterna och att den därför inte kan bli föremål för ogiltighetstalan enligt artikel 173 i fördraget.

10 Parlamentet har häremot anfört att den omtvistade rättsakten, med hänsyn till dess titel "rådets slutsatser" och till det förhållandet att den antogs vid rådets 1487:e sammanträde, i vilket deltog bl.a. medlemsstaternas alla utrikesministrar, utgör en rådets rättsakt. Denna institution har genom att anta rättsakten kränkt de befogenheter i budgetfrågor som tillerkänts parlamentet genom artikel 203 i fördraget.

11 För att avgöra denna fråga skall det först erinras om att domstolen enligt artikel 173 skall "granska lagenligheten av de rättsakter som antas av rådet och kommissionen och som inte är rekommendationer och yttranden".

12 Det framgår klart av ordalydelsen av den bestämmelsen att rättsakter som företrädare för medlemsstaterna antagit inte i egenskap av medlemmar av rådet utan som företrädare för sina regeringar, och således vid gemensamt utövande av medlemsstaternas beslutanderätt, inte omfattas av domstolens

rättsliga prövning. Såsom generaladvokaten anfört i punkt 18 av sitt förslag gör det i detta hänseende ingen skillnad om en sådan rättsakt kallas en "rättsakt antagen av medlemsstaterna i rådet" eller en "rättsakt antagen av företrädare för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet".

13 Domstolen har dock, med hänvisning till fast rättspraxis, framhållit att en ogiltighetstalan kan föras med avseende på alla åtgärder som vidtagits av institutionerna, oavsett åtgärdernas karaktär eller form, och som är avsedda att ha rättsverkan (se dom av den 31 mars 1971 i målet 22/70 kommissionen mot rådet, Rec. s. 263).

14 Följaktligen är det inte tillräckligt att en rättsakt betecknas som ett "beslut antaget av medlemsstaterna" för att den skall vara utesluten från prövning enligt artikel 173 i fördraget. För att så skall vara fallet måste det alltjämt konstateras att rättsakten, med hänsyn till dess innehåll och de omständigheter under vilka den antagits, inte i själva verket utgör ett beslut av rådet.

15 Således har bedömningen av i vad mån talan kan tas upp till sakprövning nära samband med bedömningen av de invändningar som gjorts mot den omtvistade rättsakten.

16 Innan dessa invändningar prövas skall det erinras om att gemenskapen inte har exklusiv behörighet inom området för humanitärt bistånd och att medlemsstaterna följaktligen är oförhindrade att i detta hänseende gemensamt utöva sin behörighet, inom eller utanför rådet.

17 Till stöd för sin talan har parlamentet för det första anfört att det i den omtvistade rättsakten har hänvisats till ett förslag av kommissionen. Denna hänvisning visar, med hänsyn till förfarandet vid rättsaktens tillkomst, att det är rådet och inte medlemsstaterna som har agerat i detta fall.

18 Detta argument är inte avgörande. Alla förslag från kommissionen är inte förslag i den mening som avses i artikel 149 i fördraget. Deras rättsliga natur måste bedömas i ljuset av samtliga omständigheter under vilka de tillkom. De kan likaväl utgöra endast initiativ som tagits i form av informella förslag.

19 För det andra har parlamentet anmärkt att det av rättsaktens beskrivning framgår att det särskilda biståndet skulle förvaltas av kommissionen. Enligt artikel 155 fjärde strecksatsen i fördraget får dock genomförandebefogenheter ges åt kommissionen endast genom beslut av rådet.

20 Detta argument kan inte heller godtas. Artikel 155 fjärde strecksatsen i fördraget hindrar inte medlemsstaterna att uppdra åt kommissionen att svara för samordning av en aktion som de gemensamt åtagit sig på grundval av en rättsakt som deras företrädare församlade i rådet har beslutat.

21 För det tredje har parlamentet gjort gällande att det i den omtvistade rättsakten angivits att det särskilda biståndet skulle fördelas mellan medlemsstaterna efter BNP-nyckeln, vilket enligt parlamentets mening är ett typiskt gemenskapsbegrepp.

22 Mot detta argument räcker det att anmärka att ingenting i fördraget hindrar medlemsstaterna från att utanför gemenskapens ramar använda sig av kriterier hämtade från budgetbestämmelserna, då fråga är om att fördela finansiella skyldigheter som har sin grund i beslut fattade av staternas företrädare.

23 För det fjärde har parlamentet hävdat att den omtvistade rättsakten uppenbart utgör en gemenskapsrättsakt, eftersom dess genomförande i framtiden kommer att stå under revisionsrättens och parlamentets kontroll i enlighet med artiklarna 206a respektive 206b i fördraget.

24 Såsom framgår av det ovan nämnda rådsprotokollet ger det angripna beslutet frihet för medlemsstaterna att välja mellan att betala sina bidrag i form av bilateralt bistånd eller via ett konto som förvaltas av kommissionen. Eftersom den omtvistade rättsakten inte innebär krav om att gemenskapens budget skall tas i anspråk för den del av biståndet som skall förvaltas av kommissionen, kan upptagandet i budgeten inte vara av betydelse för hur rättsakten skall betecknas.

25 Med hänsyn till det nu anförda följer att den omtvistade rättsakten inte utgör en rättsakt av rådet utan en rättsakt som antagits av medlemsstaterna gemensamt. Parlamentets talan mot rådet kan därför inte tas upp till sakprövning.

Talan mot kommissionen

26 Parlamentet har anfört att kommissionen, i och med att den i gemenskapens budget tagit upp det grekiska bidraget till särskilt bistånd åt Bangladesh, har överträtt fördragets budgetbestämmelser och därmed kränkt de befogenheter som parlamentet tilldelats genom dessa bestämmelser.

27 Kommissionen har yrkat att domstolen skall förklara att parlamentets talan inte kan prövas på den grunden att upptagandet i budgeten inte utgör en åtgärd mot vilken talan kan föras enligt artikel 173 i fördraget och att detta inte inneburit att parlamentets befogenheter kränkts.

28 Vid bedömning av huruvida upptagandet i budgeten innebär en kränkning av parlamentets befogenheter skall det först konstateras att de klandrade åtgärderna utgör led i fullgörandet av ett uppdrag som, i enlighet med vad som angivits i punkt 20 ovan, anförtrotts kommissionen av medlemsstaterna och inte av rådet.

29 Härtill kommer att åtgärderna hänför sig till bistånd som beviljats inom ramen för en aktion som medlemsstaterna företagit gemensamt och som finansieras direkt av dem.

30 Av detta följer att medlemsstaternas bidrag till det särskilda biståndet inte hör till gemenskapens inkomster, såsom därmed avses i artikel 199 i fördraget, och att utgifter som hänför sig till bidragen inte heller utgör utgifter för gemenskapen i artikelns mening.

31 Det förhållandet att Greklands bidrag till det särskilda biståndet togs upp i gemenskapens budget innebar alltså inte att det gjorts någon ändring i budgeten.

32 Slutsatsen blir därför att en sådan rättsakt inte innebar en kränkning av de parlamentets befogenheter som angivits i artikel 203 i fördraget och att talan mot kommissionen inte kan tas upp till sakprövning.

Rättegångskostnader

33 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Europaparlamentet har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande:

1) Talan i målen kan inte tas upp till sakprövning.

2) Europaparlamentet skall ersätta rättegångskostnaderna.

Due Rodríguez Iglesias Murray Mancini

Joliet Schockweiler Díez de Velasco Kapteyn Edward

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 juni 1993.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande