DOMSTOLENS DOM
av den 24 oktober 1989*

Mål 16/88

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiska rådgivaren D. Sorasio, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos G. Kremlis, kommissionens rättstjänst, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

med stöd av

Europaparlamentet, företrätt av juristen F. Pasetti Bombardella, biträdd av C. Pennera och J. Schoo, parlamentets rättstjänst, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos parlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

intervenient,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av F. Van Craeyenest, rådets rättstjänst, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos direktören J. Käser, Europeiska investeringsbankens rättstjänst, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av artikel 6.4 i rådets förordning (EEG) nr 3252/89 av den 19 oktober 1987 om samordning och främjande av forskning inom fiskerisektorn (EGT L 314, s. 17, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler och M. Zuleeg samt domarna T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O´Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodrígues Iglesias, F. Grévisse och M. Díez de Velasco,

generaladvokat: M. Darmon,
justitiesekreterare: byrådirektören B. Pastor,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som förekommit vid den muntliga förhandlingen den 25 april 1989,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 30 juni 1989,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 15 januari 1988, har kommissionen väckt talan enligt artikel 173 första stycket i EEG-fördraget om ogiltigförklaring av artikel 6.4 i rådets förordning nr 3252/87 av den 19 oktober 1987 om samordning och främjande av forskning inom fiskerisektorn (EGT L 314, s. 17).

2 Förordningen antogs av rådet på grundval av artikel 43 i fördraget inom ramen för samordningen av medlemsstaternas strukturpolitik inom fiskerisektorn för att genomföra gemenskapsprogram för forskning på områden av särskild betydelse för den gemensamma fiskeripolitiken och gemenskapsprogram för samordning av forskning. Genom artikel 5 i förordningen förbehöll sig rådet rätten att på förslag av kommissionen besluta om dessa program, vilket rådet gjorde för perioden 1988–1992 genom beslut 87/534 av den 19 oktober 1987 (EGT L 314, s. 20, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Genom artikel 6 i samma förordning gav rådet kommissionen befogenhet dels att se till att gemenskapens forskningsprogram genomförs och att för detta ändamål sluta forskningsavtal om kostnadsdelning med forskningscentra och forskningsinstitutioner, dels att

se till att gemenskapens program för samordning av forskning genomförs och att för detta ändamål anordna seminarier, konferenser, studiebesök, forskarutbyte och arbetsmöten för vetenskapliga experter samt insamla, analysera och vid behov offentliggöra resultaten.

3 I artikel 6.4 i förordning nr 3252/87 klargörs att beslut om genomförandet av dessa program skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 47 i rådets förordning nr 4028/86 av den 18 december 1986 (EGT L 376, s. 7, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). I den artikeln anges följande:

"1. När förfarandet som fastställs i den här artikeln skall tillämpas, skall ordföranden hänskjuta ärendet till den ständiga kommittén för fiskerinäringen, antingen på eget initiativ eller på begäran av företrädaren för en medlemsstat.

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Kommittén skall fatta sitt beslut med 54 rösters majoritet, varvid medlemsstaternas röster skall vägas enligt fördragets artikel 148.2. Ordföranden får inte rösta.

3. Kommissionen skall besluta med omedelbar verkan. Om beslutet inte är förenligt med kommitténs yttrande skall kommissionen emellertid genast underrätta rådet. I sådana fall får kommissionen uppskjuta verkställandet av de beslutade åtgärderna under en tid som inte överstiger en månad från dagen då rådet underrättades. Rådet får fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet inom en månad."

4 Detta s.k. förvaltningskommittéförfarande gör det möjligt för rådet att agera i stället för kommissionen, om den ständiga kommittén för fiskerinäringen skulle avge ett negativt yttrande beträffande de åtgärder som kommissionen avser att vidta.

5 Kommissionen har bestritt att detta förfarande får användas och har åberopat två grunder till stöd för sin talan: Det har skett ett åsidosättande av artikel 205 och artikel 155 tredje strecksatsen i fördraget. Vidare har artikel 145 tredje strecksatsen i fördraget i dess lydelse enligt Europeiska enhetsakten tillämpats på ett felaktigt eller oberättigat sätt. Även om formuleringen skiljer sig åt ger dessa två grunder uttryck för samma uppfattning. Nästan alla

individuella beslut som kommissionen har givits befogenhet att fatta inom det aktuella området medför enligt kommissionen att budgetanslag används. Därför faller inte besluten under begreppet genomförande av regler i den mening som avses i artikel 145 tredje strecksatsen i fördraget utan omfattas av de befogenheter som kommissionen har på grund av artikel 205 i fördraget. Genom att underkasta utövandet av dessa befogenheter ett förvaltningskommittéförfarande har rådet alltså inkräktat på den befogenhet att själv fatta beslut som artikel 205 ger kommissionen. Tillämpningen av detta förfarande på de i artikel 6 i förordning nr 3252/87 nämnda individuella rättsakterna ger nämligen rådet möjlighet att ingripa på ett område som omfattas av kommissionens ensamma behörighet.

6 Rådet har å sin sida anfört att en tydlig åtskillnad måste göras mellan de befogenheter att anta generella eller individuella rättsakter som omfattas av artiklarna 145 och 155 i fördraget och befogenheterna beträffande budgeten som regleras i artiklarna 203 och 205 i fördraget. Rådet har framhållit att genomförandet av budgeten inte är möjligt förrän ett materiellt beslut har fattats som ger utgiften en rättslig grund. I förevarande fall utgör de beslut som kommissionen skall fatta enligt artikel 6 i förordning nr 3252/87, särskilt ingåendet av avtal, materiella beslut medan genomförandet av budgeten består i att använda motsvarande anslag. Artikel 6 innehåller ett bemyndigande i den mening som avses i artikel 155 och sådana bemyndiganden kan avse beslut om individuella åtgärder. Rådet har vidare tillagt att den tolkning som kommissionen förespråkar skulle leda till en snedvridning av betydelsen av artikel 206b. När Europaparlamentet skall bevilja kommissionen ansvarsfrihet beträffande budgetens genomförande, skall parlamentet ta hänsyn till den rättsliga ram inom vilken detta genomförande har sin plats och skall inte ta ställning till de materiella beslut som kommissionen fattat med stöd av ett bemyndigande – såsom det i målet aktuella – i enlighet med artikel 155 i fördraget.

7 För en utförligare redogörelse för de ifrågavarande bestämmelserna 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.

8 Inledningsvis skall det anmärkas att artiklarna 145 och 155 liksom artiklarna 205, 206a och 206b finns i femte delen av fördraget, som behandlar gemenskapens institutioner. Artiklarna 145 och 155 i fördraget förekommer emellertid i avdelning I, som har rubriken "Institutionella bestämmelser", medan artiklarna 205, 206a och 206b i fördraget har sin plats i avdelning II,

som behandlar "Finansiella bestämmelser". Det skall därför prövas vilken funktion var och en av dessa grupper av bestämmelser har i gemenskapens institutionella system. Därvid skall först fördragets institutionella bestämmelser behandlas och därefter skall det undersökas om de slutsatser som kan dras av de sistnämnda bestämmelserna bör ändras på grund av de finansiella bestämmelserna i artikel 205 i fördraget.

9 De bestämmelser i fördraget som anger institutionernas befogenheter att anta generella eller individuella rättsakter inom de områden som täcks av fördraget kan, såsom exempelvis artikel 90.3, artikel 91, artikel 93.2 och artikel 115 i fördraget, direkt ge kommissionen en befogenhet att själv fatta beslut i den mening som avses i artikel 155 i fördraget.

10 När fördraget däremot ger rådet befogenhet att fatta beslut, kunde kommissionen redan före ikraftträdandet av Europeiska enhetsakten bemyndigas att vidta genomförandeåtgärder enligt artikel 155 fjärde strecksatsen i fördraget. Dessutom skulle kommissionen i vissa fall, såsom framgår uttryckligen av artikel 79.4 i fördraget och underförstått av artikel 87.2 d i fördraget, ansvara för tillämpningen av reglerna på de enskilda fallen. Efter de ändringar som gjordes i artikel 145 genom Europeiska enhetsakten kan slutligen rådet förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna endast i särskilda fall. Ett sådant beslut skall utförligt motiveras. Inom jordbruksområdet, som regleras av den i målet aktuella artikel 43 i fördraget, bestäms fördelningen av genomförandebefogenheterna av artikel 145 tredje strecksatsen i fördraget i dess lydelse enligt Europeiska enhetsakten.

11 Begreppet genomförande i den mening som avses i denna artikel omfattar såväl utarbetandet av genomförandebestämmelser som tillämpningen av regler på enskilda fall genom individuella rättsakter. Eftersom begreppet "genomförande" används i fördraget utan begränsning genom något ytterligare tillägg, kan det inte tolkas på så sätt att det inte omfattar individuella rättsakter.

12 Då fördraget fortfarande gällde i sin lydelse före ikraftträdandet av Europeiska enhetsakten fann domstolen i sin dom av den 17 december 1970 i målet 25/70 Köster (Rec. s. 1161, punkterna 9 och 10) att rådet, eftersom det enligt artikel 155 i fördraget kunde ge kommissionen en genomförandebefogenhet, även kunde göra utövandet av denna befogenhet beroende av ett förvaltningskommittéförfarande som tillät rådet att fatta beslutet själv samt att lagenligheten i förvaltningskommittéförfarandet inte kunde bestridas med hänvisning till gemenskapens institutionella struktur.

13 Rådets befogenhet att uppställa närmare villkor för utövandet av de befogenheter som det ger kommissionen bekräftades uttryckligen genom de ändringar i artikel 145 i fördraget som skedde genom Europeiska enhetsakten. Dessa villkor måste stå i överensstämmelse med de regler som rådet i förväg har fastställt genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter det att Europaparlamentet har yttrat sig. Sådana regler fastställdes genom rådets beslut 87/373 av den 13 juli 1987 (EGT L 197, s. 33, fransk version; svensk specialutgåva, del 01, volym 02).

14 Parterna har inte uttalat sig om skälen för att den bestämmelse i förordning nr 3252/87 som förevarande talan avser, hänvisar till förfarandet enligt artikel 47 i rådets förordning nr 4028/86 i stället för till något av de förfaranden som inrättades genom ovan angivna beslut av den 13 juli 1987, vilket var tillämpligt när förordning nr 3252/87 antogs. Det förfarande som det hänvisas till överensstämmer emellertid i huvudsak med förfarande II variant a i artikel 2 i nämnda beslut av den 13 juli 1987.

15 Det skall därefter prövas om rådet, såsom kommissionen har hävdat, genom att föreskriva att förvaltningskommittéförfarandet skall tillämpas vid antagandet av beslut som rådet bemyndigat kommissionen att fatta, har inkräktat på kommissionens befogenhet enligt artikel 205 i fördraget att under eget ansvar genomföra budgeten.

16 I detta hänseende skall det understrykas att kommissionens befogenhet att genomföra budgeten inte kan ändra den fördelning av befogenheter som följer av de olika fördragsbestämmelser som bemyndigar rådet och kommissionen att anta generella eller individuella rättsakter på bestämda områden, såsom den i målet aktuella artikel 43, eller som följer av de institutionella bestämmelserna i artikel 145 tredje strecksatsen och artikel 155.

17 Även om en individuell rättsakt nästan oundvikligen kan leda till ett åtagande av utgifter, skall den skiljas från detta åtagande eftersom befogenheten att fatta det administrativa beslutet och befogenheten att göra utgiftsåtagandet kan vara överlämnade till olika befattningshavare inom ramen för varje institutions interna organisation.

18 Härav följer att kommissionen med orätt har gjort gällande att rådet inte enligt artikel 145 tredje strecksatsen kan ge kommissionen befogenhet att anta individuella rättsakter, om dessa rättsakter har finansiella konsekvenser.

19 Denna tolkning, som utesluter att åtaganden av utgifter i sig själva och oberoende av om det föreligger något materiellt beslut kan skapa rättsligt bindande förpliktelser för gemenskapen gentemot tredje man, överensstämmer för övrigt med systemet för kontroll av genomförandet av budgeten, inom vilket system Europaparlamentet enligt artikel 206b i fördraget har fått befogenhet att bevilja kommissionen ansvarsfrihet och inom vilket system revisionsrätten skall biträda Europaparlamentet inom de gränser som anges i artikel 206a.2 i fördraget och i artikel 80 i den budgetförordning som antogs av rådet den 21 december 1977 (EGT L 356, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) i enlighet med artikel 209 i fördraget.

20 Vad särskilt gäller forskningsprogrammen får dessutom den ovan angivna tolkningen stöd av artikel 7 i Euratomfördraget. Denna artikel ger nämligen rådet befogenhet att fastställa forskningsprogram och kommissionen befogenhet att säkerställa att programmen genomförs. Den senare bestämmelsen skulle ha varit onödig om befogenheten att genomföra programmen – inbegripet beslutet att ingå forskningsavtal och ingåendet av dessa avtal – ingick i den befogenhet att genomföra budgeten som kommissionen under alla omständigheter har enligt artikel 179 första stycket i samma fördrag.

21 Av det anförda följer att kommissionens talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

22 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för kostnaderna för intervenienten vilken skall bära sina kostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Kommissionens talan ogillas.

2) **Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för intervenientens.**

3) **Intervenienten skall bära sina rättegångskostnader.**

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg Koopmans

Mancini Joliet O´Higgins Moitinho de Almeida

Rodrígues Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 oktober 1989.

J.G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande