DOMSTOLENS DOM

8. juli 1999 *

I sag C-189/97,

Europa-Parlamentet ved juridisk konsulent Gregorio Garzón Clariana, kontorchef Christian Pennera, og Hans Krück, begge Juridisk Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Jean-Paul Jacqué, Juridisk Tjeneste, de juridiske konsulenter John Carbery og Félix van Craeyenest, samme tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

* Processprog: fransk.

Kongeriget Spanien ved statens advokat, Rosario Silva de Lapuerta, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 408/97 af 24. februar 1997 om indgåelse af aftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Islamiske Republik Mauretanien inden for havfiskeri og om vedtagelse af bestemmelserne for dens anvendelse (EFT L 62, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (refererende dommer), G. Hirsch og P. Jann samt dommerne J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet og R. Schintgen,

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. februar 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. marts 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. maj 1997 har Europa-Parlamentet i henhold til EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 408/97 af 24. februar 1997 om indgåelse af aftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Islamiske Republik Mauretanien inden for havfiskeri og om vedtagelse af bestemmelserne for dens anvendelse (EFT L 62, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 2. oktober 1997 har Kongeriget Spanien fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

3 Den 18. januar 1996 opsagde Den Islamiske Republik Mauretanien aftalen om fiskeri ud for Mauretanien, som den havde indgået med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab. Disse to parter indledte dernæst forhandlinger, som den 20. juni 1996 førte til parafering af en ny aftale (herefter »fiskeriaftalen med Mauretanien«).

4 Denne aftale, som blev indgået for fem år fra den 1. august 1996, giver Fællesskabets fiskere fiskerimuligheder i farvandene henhørende under Den Islamiske Republik Mauretaniens højhedsområde eller jurisdiktion. Dens artikel 7 bestemmer, at Fællesskabet giver Mauretanien en finansiel godtgørelse og

finansiel støtte. I artikel 2, stk. 1, i protokollen om fastsættelse af fiskerimulighederne og størrelsen af den finansielle godtgørelse og den finansielle støtte for perioden fra den 1. august 1996 til den 31. juli 2001, som er bilag til fiskeriaftalen med Mauretanien, bestemmes:

»Den finansielle godtgørelse, der er nævnt i aftalens artikel 7, fastsættes for den i artikel 1 i denne protokol nævnte periode til 266,8 mio. ECU. Denne finansielle godtgørelse fordeles på fem rater:

første år: 55 160 000

andet år: 54 360 000

tredje år: 53 560 000

fjerde år: 52 160 000

femte år: 51 560 000.«

5 På forslag af Kommissionen har Rådet truffet afgørelse 96/731/EF af 26. november 1996 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling om midlertidig

anvendelse af aftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Islamiske Republik Mauretanien inden for havfiskeri (EFT L 334, s. 16).

6 Kommissionen forelagde endvidere den 9. september 1996 Rådet et forslag til Rådets forordning (EF) om indgåelse af aftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Islamiske Republik Mauretanien inden for havfiskeri og om vedtagelse af bestemmelserne for dens anvendelse (EFT C 352, s. 5). Dette forslag, der blev fremsat i henhold til EF-traktaten, »særlig artikel 43 og artikel 228, stk. 3, andet afsnit«, indebar, at der skulle indhentes en samstemmende udtalelse fra Parlamentet.

7 Den 13. november 1996 besluttede Rådet at høre Parlamentet om dette forslag til forordning. Ved at fremsætte denne begæring om høring under henvisning til traktatens artikel 43 [efter ændring nu artikel 37 EF], sammenholdt med samme traktats artikel 228, stk. 2, og stk. 3, første afsnit [efter ændring nu artikel 300, stk. 3, andet afsnit, EF], tilkendegav Rådet imidlertid, at det kun anså sig for forpligtet til at indhente en almindelig udtalelse fra Parlamentet.

8 Parlamentets kompetente udvalg godkendte forslaget til forordningen med forbehold af, at man vendte tilbage til det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag. Det gjorde navnlig gældende, at fiskeriaftalen med Mauretanien havde betydelige budgetmæssige virkninger som omhandlet i traktatens artikel 228, stk. 3, andet afsnit, og at dens indgåelse derfor krævede en samstemmende udtalelse fra Parlamentet.

9 Den 28. november 1996 vedtog Parlamentet sin afgørelse om forslag til Rådets forordning om indgåelse af aftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Islamiske Republik Mauretanien inden for havfiskeri og om vedtagelse af bestemmelserne for dens anvendelse (EFT C 380, s. 19). Parlamentet, der erstattede det af Rådet anvendte retsgrundlag med traktatens artikel 228, stk. 3, andet afsnit, afgav samstemmende udtalelse om den anfægtede forordnings vedtagelse.

10 Den 24. februar 1997 vedtog Rådet den anfægtede forordning. Denne forordning er baseret på traktaten, navnlig dens artikel 43, sammenholdt med dens artikel 228, stk. 2, og stk. 3, første afsnit. Den henviser til »udtalelse fra Europa-Parlamentet«.

11 Under henvisning til, at der er gjort indgreb i dets prærogativer, har Parlamentet fremført to anbringender til støtte for sin påstand. Det første er tilsidesættelse af traktatens artikel 228, stk. 3, andet afsnit, fordi den anfægtede forordning, da fiskeriaftalen med Mauretanien har betydelige budgetmæssige virkninger for Fællesskabet, skulle have været indgået i henhold til denne artikel, og det andet tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF), fordi Rådet har undladt at angive grundene til, at det har ændret det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag.

12 Rådet, støttet af den spanske regering, mener, at sagen må afvises, for så vidt sagsøgeren påberåber sig tilsidesættelse af traktatens artikel 190, da Parlamentet ikke i tilstrækkelig grad har klargjort, hvordan en sådan tilsidesættelse skulle kunne gøre indgreb i dets prærogativer. Det har i øvrigt anført, at traktatens artikel 228, stk. 3, første afsnit, er den rette hjemmel til vedtagelse af den anfægtede forordning, da fiskeriaftalen med Mauretanien ikke har betydelige budgetmæssige konsekvenser som omhandlet i denne bestemmelses andet afsnit.

Formaliteten

13 I henhold til traktatens artikel 173, stk. 3, kan Parlamentet indbringe et annullationssøgsmål for Domstolen til prøvelse af en retsakt udstedt af en anden institution, forudsat at hensigten med søgsmålet er at bevare dets prærogativer. I henhold til Domstolens praksis er dette krav opfyldt, såfremt Parlamentet i tilstrækkelig grad klargør, hvilken af dets beføjelser der tilsigtes værnet, og hvorledes denne beføjelse efter dets opfattelse er blevet tilsidesat (jf. bl.a. dom af 18.6.1996, sag C-303/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2943, præmis 17).

14 I henhold til disse kriterier har Domstolen indtil nu afvist Parlamentets søgsmål i det omfang, der er henvist til en tilsidesættelse af traktatens artikel 190. Parlamentet havde nemlig ikke i forbindelse med anbringendet om, at de anfægtede bestemmelser var utilstrækkeligt eller fejlagtigt begrundet efter reglerne i denne artikel, i tilstrækkelig grad klargjort, på hvilken måde en sådan tilsidesættelse — såfremt den forelå — kunne udgøre en tilsidesættelse af dets beføjelser (dom af 13.7.1995, sag C-156/93, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 2019, præmis 11, og dommen af 18.6.1996 i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 18).

15 Parlamentet er imidlertid af den opfattelse, at det i dette tilfælde har klargjort, på hvilken måde tilsidesættelsen af traktatens artikel 190 kan udgøre en tilsidesættelse af dets prærogativer, og har i denne forbindelse gjort gældende, at den ændring af retsgrundlaget, som Rådet har foretaget uden at give grunde herfor, har bevirket, at betingelserne for dets deltagelse i proceduren for indgåelse af fiskeriaftalen med Mauretanien er blevet ændret.

16 Det bemærkes, at Parlamentet således har begrænset sig til at fremhæve, at Rådets ændring af det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag har påvirket dets beføjelser. Det har derimod ikke præciseret, hvordan den omstændighed, at den anfægtede forordning ikke indeholder nogen særlig begrundelse herfor, har kunnet gøre et selvstændigt indgreb i dets prærogativer.

17 Det følger heraf, at sagen, i det omfang der henvises til tilsidesættelse af traktatens artikel 190, må afvises.

Realiteten

18 Traktatens artikel 228, stk. 3, bestemmer følgende:

»Med undtagelse af de aftaler, der er omhandlet i artikel 113, stk. 3, indgår Rådet aftalerne efter høring af Europa-Parlamentet, herunder i tilfælde, hvor aftalen angår et område, hvor fremgangsmåden i artikel 189 B eller artikel 189 C skal følges for vedtagelsen af interne regler...

Uanset bestemmelserne i første afsnit kræves der samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet for indgåelse af aftaler, som er omhandlet i artikel 238, og andre aftaler, hvorved der etableres en specifik institutionel ramme med særlige samarbejdsprocedurer, samt aftaler, som har betydelige budgetmæssige virkninger for Fællesskabet, og aftaler, som medfører ændring af en retsakt, der er vedtaget efter fremgangsmåden i artikel 189 B.

...«

19 Parlamentet har for det første gjort gældende, at traktaten om Den Europæiske Union væsentligt har forøget dets deltagelse i indgåelsen af internationale aftaler, navnlig ved en udvidelse af anvendelsesområdet for proceduren med samstemmende udtalelse. Dets situation er således ved at nærme sig medlemsstaternes parlamenters situation, og disses beføjelser på dette område bør tages i betragtning ved fortolkningen af traktatens artikel 228, stk. 3, andet afsnit.

20 Parlamentet har for det andet gjort gældende, at denne bestemmelse, ved at kræve dets samstemmende udtalelse som betingelse for indgåelse af aftaler, som har betydelige budgetmæssige virkninger, har til formål at bevare de beføjelser, som

det har på internt plan som del af budgetmyndigheden. På baggrund af dette formål foreslår Parlamentet, at der blandt de kriterier, der kan anvendes ved afgørelsen af, om en aftale har betydelige budgetmæssige virkninger, lægges vægt på, om udgifter, som følger af aftalen, er flerårige, disse udgifters forholdsmæssige andel af de udgifter af samme art, der er opført under den pågældende budgetpost, og stigningstakten af de udgifter, som den pågældende aftale medfører, i forhold til den foregående aftales finansielle del.

21 Parlamentet har tilføjet, at fiskeriaftalen med Mauretanien ubestrideligt opfylder disse tre kriterier. For det første fastsætter den nemlig en finansiel godtgørelse fordelt i fem årlige rater, hvis størrelse varierer mellem 51 560 000 mio. og 55 160 000 ECU. Dernæst udgør denne finansielle godtgørelse for hvert af de pågældende regnskabsår mere end 20% af de bevillinger, der er opført under den pågældende budgetpost (post B7-8000, »Internationale fiskeriaftaler«). Endelig er den finansielle indsats til fordel for Den Islamiske Republik Mauretanien mere end femdoblet i forhold til den foregående aftale eller mere end fordoblet, hvis man som sammenligningsgrundlag blot tager 1995, hvor der undtagelsesvis blev givet en supplerende godtgørelse.

22 Rådet, støttet af den spanske regering, har gjort gældende, at traktatens artikel 228, stk. 3, andet afsnit, skal fortolkes indskrænkende, da den er en undtagelse fra den regel, der fastsættes i første afsnit, og hvorefter Rådet indgår aftaler efter høring af Parlamentet.

23 Rådet har i denne forbindelse anført, at de af Parlamentet foreslåede kriterier er irrelevante. For det første er det ikke afgørende, om udgifterne er flerårige, fordi budgettet pr. definition er årligt. For det andet har det ingen betydning, hvor store budgetmæssige virkninger aftalen har i forhold til de udgifter af samme art, der er opført under budgetposten, da kontoplanen kan ændres under budgetproceduren, og størrelsen af de disponible bevillinger altid kan tilpasses ved overførsel eller tillægsbudgetter. Endelig er udgifternes stigningstakt næppe oplysende, fordi en høj takt meget vel kan svare til en ganske lille udgift.

24 Rådet har derfor anført, at der ved bedømmelsen af spørgsmålet, om de budgetmæssige virkninger af en aftale er betydelige, må henses til Fællesskabets samlede budget, og at Rådet ikke har handlet åbenbart fejlagtigt og vilkårligt ved at indhente en almindelig udtalelse fra Parlamentet angående en fiskeriaftale, hvis årlige udgifter andrager 0,07% af dette budget.

25 Valget af hjemmel for en retsakt skal efter kompetencefordelingen i Fællesskabet ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol (jf. bl.a. dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 11, af 28.5.1998, sag C-22/96, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 3231, præmis 23, og af 25.2.1999, forenede sager C-164/97 og C-165/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1139, præmis 12).

26 Ved afgørelsen af, om en aftale har betydelige budgetmæssige virkninger som omhandlet i traktatens artikel 228, stk. 3, andet afsnit, har Rådet henholdt sig til Fællesskabets samlede budget. Det bemærkes dog, at bevillinger afsat til Fællesskabets eksterne foranstaltninger traditionelt udgør en marginal del af fællesskabsbudgettet. I 1996 og 1997 udgjorde disse bevillinger, der var samlet i undersektion B7, »eksterne foranstaltninger«, kun lidt over 5% af det samlede budget. Under disse omstændigheder er en sammenligning mellem den årlige økonomiske byrde ved en aftale og Fællesskabets samlede budget næppe relevant, og anvendelsen af et sådant kriterium kunne berøve den pågældende bestemmelse i traktatens artikel 228, stk. 3, andet afsnit, enhver praktisk virkning.

27 Rådet har imidlertid anført, at det kriterium, som det påberåber sig, ikke bevirker, at anvendelsen af dette retsgrundlag er udelukket i alle tilfælde. Som bevis herfor har det henvist til aftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko inden for havfiskeri (EFT 1997 L 30, s. 5), hvis økonomiske konsekvenser, der årligt udgør 0,15% af Fællesskabets budget, det har anset for at være betydelige.

28 Rådet har imidlertid på ingen måde forklaret, hvordan en så ringe procentdel kan føre til at betegne de økonomiske virkninger af en aftale som betydelige, når en procentsats, som næppe er mere ubetydelig, på 0,07% er utilstrækkelig hertil.

29 Med hensyn til de tre kriterier, som Parlamentet har foreslået, bemærkes, at det første af disse faktisk kan være et kendetegn for en aftale, der har betydelige budgetmæssige virkninger. Forholdsvis beskedne årlige udgifter kan nemlig, når de kumuleres over mange år, repræsentere en betydelig budgetmæssig indsats.

30 Derimod findes det andet og det tredje kriterium, som Parlamentet har fremført, ikke relevant. For det første er budgetposterne, som i øvrigt kan ændres, af meget forskellig størrelse, således at de udgifter, der følger af aftalen, kan være betydelige i forhold til bevillingerne af samme art, der er opført under den pågældende budgetpost, selv om de pågældende udgifter er af beskeden størrelse. For det andet kan stigningstakten af de udgifter, der følger af aftalen, i forhold til dem, som den foregående aftale medførte, være høj, samtidig med at den også her vedrører ringe beløb.

31 Som det er anført i nærværende doms præmis 26, er en sammenligning mellem den årlige økonomiske byrde ved en international aftale og det samlede budget næppe relevant. En sammenligning af de udgifter, der følger af en aftale, med størrelsen af de bevillinger, der er bestemt til finansiering af Fællesskabets eksterne foranstaltninger, og som er samlet i budgettets undersektion B7, gør det derimod muligt at sætte aftalen i relation til den budgetmæssige indsats, som Fællesskabet har godkendt for sin politik udadtil. Denne sammenligning giver således et mere relevant grundlag for at vurdere den økonomiske betydning, som aftalen reelt har for Fællesskabet.

32 Når det som i nærværende sag drejer sig om en sektoraftale, kan den foregående analyse i givet fald og uden at udelukke, at der tages andre omstændigheder i betragtning, suppleres med en sammenligning mellem de udgifter, som aftalen

indebærer, og samtlige de bevillinger, der er opført på budgettet for den pågældende sektor, såvel vedrørende interne som eksterne foranstaltninger. En sådan fremgangsmåde giver nemlig mulighed for, ud fra et andet aspekt og inden for en ligeledes sammenhængende ramme, at måle den økonomiske indsats, som Fællesskabet har godkendt ved at indgå denne aftale. Da sektorerne imidlertid har meget forskellig budgetmæssig betydning, kan en sådan undersøgelse ikke føre til, at de økonomiske virkninger af en aftale, som ikke udgør en betydelig del af de bevillinger, der skal finansiere Fællesskabets eksterne foranstaltninger, anses for betydelige.

33 I det foreliggende tilfælde er fiskeriaftalen med Mauretanien indgået for fem år, altså en varighed, som ikke er særlig lang. I øvrigt er den finansielle godtgørelse, som den fastsætter, fordelt på årlige rater, hvis størrelse varierer mellem 51 560 000 ECU og 55 160 000 ECU. For de forløbne regnskabsår udgør disse beløb, selv om de svarer til mere end 5% af udgifterne til fiskeri, kun godt og vel 1% af samtlige betalingsbevillinger til Fællesskabets eksterne foranstaltninger, altså en andel, som, uden at der kan ses bort fra den, vanskeligt kan betegnes som betydelig. Under disse omstændigheder ville Rådet, hvis det havde anvendt dette sammenligningsgrundlag, også have været berettiget til at antage, at fiskeriaftalen med Mauretanien ikke havde betydelige budgetmæssige virkninger for Fællesskabet som omhandlet i traktatens artikel 228, stk. 3, andet afsnit.

34 Det skal tilføjes, at denne bestemmelses rækkevidde, således som den fremgår af traktaten, på trods af hvad Parlamentet har anført, ikke kan påvirkes af omfanget af de beføjelser, som de nationale parlamenter har med hensyn til samtykke til internationale aftaler, der har økonomiske virkninger.

35 Det følger af det foregående i sin helhed, at det er med rette, at Rådet har indgået fiskeriaftalen med Mauretanien med hjemmel i bl.a. traktatens artikel 228, stk. 3, første afsnit. Rådet vil følgelig være at frifinde.

Sagens omkostninger

36 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Parlamentet har tabt sagen, pålægges det at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer den spanske regering, som er indtrådt i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger.

3) **Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.**

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Hirsch Jann

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. juli 1999.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident