DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
2. oktober 1997 *

I sag C-259/95,

Europa-Parlamentet ved kontorchef Christian Pennera og Auke Baas, begge Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved Guus Houttuin, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Sverige ved afdelingschef Lotty Nordling, Handelsafdelingen, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget,

* Processprog: fransk.

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent John Forman og Dominique Maidani, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets beslutning 95/184/EF af 22. maj 1995 om ændring af beslutning 3092/94/EF om etablering af et fællesskabssystem til informering om ulykker i hjemmet og i fritiden (EFT L 120, s. 36),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne J. L. Murray, G. Hirsch (refererende dommer), H. Ragnemalm og R. Schintgen,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 27. februar 1997, hvor Europa-Parlamentet var repræsenteret af Christian Pennera og Auke Baas, Rådet af Aidan Feeney, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, Kongeriget Sverige af kontorchef Erik Brattgard, Handelsafdelingen, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og Kommissionen af John Forman og Dominique Maidani,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. marts 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. august 1995 har Europa-Parlamentet i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 3, anlagt sag med påstand om annullation af Rådets beslutning 95/184/EF af 22. maj 1995 om ændring af beslutning 3092/94/EF om etablering af et fællesskabssystem til informering om ulykker i hjemmet og i fritiden (EFT L 120, s. 36, herefter »den anfægtede beslutning«).

2 Informationssystemet på fællesskabsplan om ulykker i hjemmet og i fritiden blev indført ved Rådets beslutning 93/683/EØF af 29. oktober 1993 (EFT L 319, s. 40) for året 1993 med det formål ved hjælp af oplysninger, der indsamles på hospitalerne, at finde frem til de produkter, der forekommer i forbindelse med sådanne ulykker. Dette system, der anses for en opfølgning af Rådets direktiv 92/59/EØF af 29. juni 1992 om produktsikkerhed i almindelighed (EFT L 228, s. 24), går først og fremmest ud på, at medlemsstaterne modtager et tilskud til hospitaler, hvis antal fastsættes af medlemsstaten, og som er med til at indsamle de data, der er nævnt i bilag I til nævnte beslutning.

3 Ved Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 3092/94/EF af 7. december 1994 (EFT L 331, s. 1) blev systemet forlænget for en fireårsperiode (1994-1997) og udgifterne hertil fastsat til 2,5 mio. ECU pr. år for i alt 54 hospitaler, der var fordelt på medlemsstaterne efter den fordelingsnøgle, der var angivet i bilag I til beslutningen.

4 Ved den anfægtede beslutning ændrede Rådet beslutning 3092/94 på baggrund af tre nye medlemsstaters tiltrædelse af Fællesskabet. Ifølge den anfægtede beslutnings artikel 1 beløber de midler, der nu skønnes nødvendige til systemets gennemførelse, sig til 2,808 mio. ECU pr. år for perioden 1995-1997, og antallet af deltagende hospitaler forhøjes til 65. I artikel 2 er det bestemt, at beslutningen anvendes fra ikrafttrædelsesdatoen for tiltrædelsestraktaten.

5 Beslutning 3092/94 blev udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 129 A, stk. 2, hvori der henvises til den fælles beslutningsprocedure ifølge EF-traktatens artikel 189 B, mens den anfægtede beslutning blev vedtaget efter proceduren ifølge artikel 169 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Norges, Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, herefter »tiltrædelsesakten«). Det hedder heri:

»1. De fornødne tilpasninger af institutionernes retsakter fra før tiltrædelsen, som ikke er indeholdt i denne akt eller bilagene hertil, foretages efter fremgangsmåden i stk. 2. Disse tilpasninger træder i kraft ved tiltrædelsen.

2. Rådet, der træffer afgørelsen med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, eller Kommissionen, alt efter om de oprindelige tekster er blevet vedtaget af den ene eller den anden af disse to institutioner, udfærdiger med henblik herpå de nødvendige tekster.«

6 Ifølge artikel 2, stk. 3, i tiltrædelsestraktaten (EFT 1994 C 241, s. 9) kan Unionens institutioner inden tiltrædelsen vedtage de foranstaltninger, der er omhandlet bl.a. i tiltrædelsesaktens artikel 169. Disse foranstaltninger træder i kraft med forbehold af tiltrædelsestraktatens ikrafttræden og da på datoen herfor, dvs. den 1. januar 1995.

7 Parlamentet har anført, at den anfægtede beslutning blev vedtaget under tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser og i strid med de tids- og indholdsmæssige bestemmelser vedrørende kompetencen, der er fastlagt i tiltrædelsesaktens artikel 169.

8 Domstolens præsident har ved to kendelser af henholdsvis 12. og 26. februar 1996 tilladt Kongeriget Sverige og Kommissionen at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

9 Det bemærkes indledningsvis, at de tilpasninger, som er sket direkte på grundlag af tiltrædelsesakten, ikke er retsakter vedtaget af institutionerne og derfor ikke vil kunne undergives legalitetskontrol, hvorimod tilpasninger af retsakter vedtaget af institutionerne som sådanne er undergivet traktatens almindelige regler om legalitetskontrol (dom af 28.4.1988, forenede sager 31/86 og 35/86, LAISA mod Rådet, Sml. s. 2285, præmis 17). Parlamentets søgsmål vedrører de tilpasninger, der er sket ved en rådsbeslutning, og tager sigte på at værne Parlamentets beføjelser, hvorfor det kan admitteres.

Den tidsmæssige anvendelse af tiltrædelsesaktens artikel 169

10 Parlamentet har anført, at artikel 169 i al fald i dens franske version er så præcist formuleret, at de påtænkte tilpasninger kun kan ske i overgangsperioden fra tiltrædelsestraktatens underskrivelse til dens ikrafttræden, dvs. fra den 24. juni til den 31. december 1994, begge dage medregnet. Artikel 169 har ikke kunnet anvendes efter sidstnævnte dato.

11 Det bemærkes, at ifølge tiltrædelsestraktatens artikel 3 har samtlige sproglige versioner af traktaten, som tiltrædelsesakten ifølge traktatens artikel 1, stk. 2, sidste punktum, udgør en integrerende del af, samme gyldighed.

12 Selv om det er korrekt, at de tilpasninger, der skal foretages i henhold til artikel 169 ifølge den franske version af denne bestemmelse skal foretages »avant l'adhésion«, kan der alligevel ikke være nogen tvivl om, at denne tidsmæssige begrænsning i alle de øvrige sproglige versioner ikke vedrører muligheden for at anvende artikel 169, men datoen for vedtagelsen af de akter, der skal tilpasses (»De fornødne tilpasninger af institutionernes retsakter fra før tiltrædelsen; Erfordern vor dem Beitritt erlassene Rechtsakte der Organe aufgrund des Beitritts eine Anpassung; Οταν πράξεις των οργάνων πριν τη προσχώρηση χρειάζονται προσαρμογή συνεπεία αυτής; Más gá gníomhartha na n-institiúidí arna ndéanamh roimh an aontachas a oiriúnú de thoradh an aontachais; En caso de que los actos de las instituciones previos a la adhesión requieran una adaptación como consecuencia de ésta; Quando gli atti delle istituzioni precendenti all'adesione richiedono adattamenti in conseguenza dell'adesione; Indien besluiten van de Instellingen van vóór de toetreding in verband met de toetreding moeten worden aangepast; Quando os actos das Instituições, anteriores à adesão, devam ser adaptados em virtude da adesão; Jos toimielinten ennen liittymistä antamia säädöksiä on mukautettava liitymisen johdosta; Sådana anpassningar av institutionernes rättsakter som behövs inför anslutningen; Where acts of the institutions prior to accession require adaptation by reason of accession«).

13 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at når der er uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner, kræver nødvendigheden af en ensartet fortolkning, at den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (jf. bl.a. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl, Sml. I, s. 5403, præmis 28).

14 Det bemærkes, at artikel 169 er indeholdt i afsnit II i tiltrædelsesaktens femte del og bærer overskriften »Anvendelse af institutionernes retsakter«. De tilpasninger, der skal foretages i henhold til denne bestemmelse, har således alene til formål at gøre de fællesskabsretsakter, der ikke er blevet tilpasset ved selve tiltrædelsesakten, anvendelige på de nye medlemsstater. Følgelig kan andre ændringer ikke foretages med hjemmel i aktens artikel 169.

15 I det foreliggende tilfælde var det for at gøre beslutning 3092/94 anvendelig på de nye medlemsstater kun nødvendigt at foretage en tilpasning på to punkter: Antallet

af hospitaler skulle fastsættes efter størrelsen af befolkningerne i de nye medlemsstater, og den økonomiske støtte skulle derfor forhøjes forholdsmæssigt herefter. Ved at forhøje antallet af hospitaler fra 54 til 65 og fællesskabsstøttens beløb fra 2,500 til 2,808 mio. ECU fulgte Rådet imidlertid de i beslutning 3092/94 angivne kriterier. Den anfægtede retsakt holdt sig således inden for rammerne af en tilpasning i artikel 169's forstand.

16 Ifølge Parlamentet har tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 3, imidlertid til formål at gøre det muligt for Fællesskabets institutioner i overgangsperioden at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige, for at de nye medlemsstater på tidspunktet for tiltrædelsen kan være fuldstændig integreret. Det er derfor klart, at denne bestemmelse ikke omfatter vedtagelsen af retsakter, der som den anfægtede beslutning har tilbagevirkende gyldighed.

17 Endvidere er det på baggrund af det grundlæggende princip om accept af hele den gældende fællesskabsret, der først og fremmest fastslås i tiltrædelsesaktens artikel 2, udelukket på grundlag af en bestemmelse, der er indeholdt i tiltrædelsesaktens femte del, at indføre regler, der gør undtagelse fra den almindelige fællesskabsret, således at visse institutioner, når alle vigtigere retsakter obligatorisk træder i kraft på tiltrædelsesdatoen, senere uden nogen tidsbegrænsning kan foretage tilpasninger, dvs. ændringer af fællesskabsretsakter fra tiden før denne tiltrædelse, der ikke på dennes dato er klart angivet.

18 Det bemærkes herved for det første, at efter tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 3, »kan« Fællesskabets institutioner inden tiltrædelsen vedtage de foranstaltninger, der er omhandlet bl.a. i tiltrædelsesaktens artikel 169. Der gælder altså ifølge denne bestemmelse ingen begrænsning for dens anvendelse efter tiltrædelsestraktatens ikrafttræden, idet det blot er muligt at anvende den før denne dato.

19 Endvidere anfægtes princippet om, at den tiltrædende stat accepterer samtlige de retsakter, som er udstedt af institutionerne indtil det tidspunkt, hvor tiltrædelsen får virkning (jf. dom af 16.2.1982, forenede sager 39/81, 43/81, 85/81 og 88/81, Halyvourgiki og Helleniki Halyvourgia mod Kommissionen, Sml. s. 593, præmis 12), ikke af retsakter, der vedtages efter tiltrædelsen med hjemmel i artikel 169. Som anført i nærværende doms præmis 14 kan adgangen til at vedtage retsakter med hjemmel i sidstnævnte bestemmelse kun bestå i at foretage blotte tilpasninger med udelukkelse af andre ændringer overhovedet for at gøre retsakterne anvendelige i de nye medlemsstater. Anvendelsen af gældende fællesskabsret i overensstemmelse med tiltrædelsesaktens artikel 2 medfører således ikke, at artikel 169 ikke længere kan anvendes, når tiltrædelsestraktaten træder i kraft.

20 Hvad angår Parlamentets anbringende om, at en sådan fortolkning vil føre til en ubegrænset anvendelse af artikel 169, kan det fastslås, at den anfægtede beslutning i al fald blev vedtaget inden for en rimelig frist efter tiltrædelsestraktatens ikrafttræden.

21 Endelig følger det af Domstolens praksis — for så vidt som tilpasningernes ikrafttrædelsesdato ifølge tiltrædelsesaktens artikel 169, stk. 1, andet punktum, skal være tiltrædelsesdatoen, således at der for retsakter udstedt efter tiltrædelsen bliver tale om tilbagevirkende gyldighed — at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed er til hinder for, at en fællesskabsretsakt tillægges gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt (jf. dom af 30.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 45).

22 I det foreliggende tilfælde var det imidlertid af hensyn til en ensartet anvendelse af gældende fællesskabsret på hele Unionens område nødvendigt at anvende tilpasningsforanstaltninger fra tiltrædelsestidspunktet, selv om disse foranstaltninger blev truffet efter nævnte tiltrædelse. Da Parlamentet ikke har gjort gældende, at der har været tale om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet eller af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, skal det første anbringende derfor forkastes.

Det materielle anvendelsesområde for tiltrædelsesaktens artikel 169

23 Parlamentet har gjort gældende, at hjemmelen for en retsakt, der ændrer en tidligere retsakt, som Parlamentet har vedtaget sammen med Rådet i henhold til bestemmelserne i traktatens artikel 129 A og 189 B, ikke kan være tiltrædelsesaktens artikel 169. Rådet har nemlig ikke kompetence til ensidigt at ændre en retsakt, som er vedtaget af Parlamentet og Rådet i fællesskab.

24 Det er Parlamentets opfattelse, at tiltrædelsesaktens artikel 169, stk. 2, kun vedrører retsakter, som Rådet og Kommissionen har vedtaget. Ophavsmændene til tiltrædelsesakten har ganske klart ønsket at skabe en smidigere procedure for tilpasningen af disse akter og således fastlægge disse to institutioners rolle i beslutningsprocessen efter artikel 169. Det er derimod helt udelukket, at der med »institutionernes retsakter« foruden Rådets og Kommissionens retsakter også menes retsakter, der er vedtaget af Parlamentet og Rådet i fællesskab og er væsensforskellige fra retsakter vedtaget alene af Rådet, som det fremgår af EF-traktatens artikel 172, 173, 189, 190 og 191. Tiltrædelsesaktens artikel 169, stk. 2, kan derfor ikke benyttes som hjemmel for tilpasning af retsakter, der er vedtaget af Rådet og Parlamentet i fællesskab.

25 Det bemærkes, at det efter tiltrædelsesaktens artikel 169, stk. 1, første punktum, er muligt at foretage de tilpasninger af »institutionernes retsakter«, som er nødvendige som følge af de nye medlemsstaters tiltrædelse, i hvilken forbindelse der henvises til proceduren ifølge artiklens stk. 2. Heri bestemmes det, at Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, eller Kommissionen, alt efter om de oprindelige tekster er blevet vedtaget af den ene eller den anden af disse to institutioner, udfærdiger de nødvendige tekster med henblik herpå.

26 Det bemærkes herved, at ved Rådets retsakter forstås uden videre retsakter, som Rådet har udformet enten alene eller ved fælles beslutningstagen med Parlamentet. Det fremgår således af forskellige bestemmelser i EF-traktaten (bl.a. artikel 56, stk. 2, andet punktum, artikel 100 A, stk. 1, andet punktum, og artikel 129 A, stk. 2, som er hjemmel for beslutning 3092/94), at retsakter, der vedtages af Rådet og Parlamentet i fællesskab, anses for at være retsakter udstedt af Rådet. Når der i tiltrædelsesaktens artikel 169, stk. 2, tales om Rådets retsakter, menes dermed også retsakter, som denne institution har vedtaget i fællesskab med Parlamentet.

27 Parlamentet har desuden udtrykkeligt anerkendt, at ophavsmændene til tiltrædelsesakten ved affattelsen af artikel 169 ønskede at skabe en smidigere procedure med henblik på tilpasningen af de retsakter, der ikke var blevet tilpasset i selve tiltrædelsesakten. Der er imidlertid ikke henvist til omstændigheder, hvoraf det fremgår, at de ikke ønskede, at de områder, på hvilke fællesskabsretsakterne oprindeligt var blevet vedtaget af Parlamentet og Rådet i fællesskab efter fremgangsmåden i traktatens artikel 189 B, ikke skulle være omfattet af denne procedure. Parlamentet har med sit andet anbringende således reelt gjort gældende, at tiltrædelsesaktens artikel 169 er ulovlig, men dette anbringende har Domstolen ikke kompetence til at efterprøve.

28 Rådet skal derfor frifindes.

Sagens omkostninger

29 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Parlamentet har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger. Kommissionen og Kongeriget Sverige, der har interveneret i sagen, bærer deres egne omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 4.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Sverige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.

Mancini Murray Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. oktober 1997.

R. Grass G. F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling