

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

MARCO DARMON

fremsat den 26. maj 1988 *

Høje Domstol.

1. Den 2. oktober 1987 anlagde Europa-Parlamentet sag om annullation af Rådets afgørelse af 13. juli 1987 — om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbestemmelser, der tillægges Kommissionen — som sædvanligvis går under navnet »comitologi-afgørelsen«¹. Rådet påstod den 5. november 1987 under henvisning til procesreglementets artikel 91 sagen afvist. Samtidig fremsatte Rådet begæring om, at Domstolen straks træffer afgørelse vedrørende formaliteten. Sagen er blevet forhandlet uden afbrydelser. Europa-Parlamentet fremsendte den 9. december 1987 sine bemærkninger til afvisningspåstanden. Den 20. januar 1988 besluttede Domstolen at høre parterne om formalitetsspørgsmålet i sagen i et retsmøde, der blev berammet til den 24. marts 1988. Tidspunktet er inde til at fremsætte forslag til afgørelse i sagen.

2. Rådet har først og fremmest gjort gældende, at Europa-Parlamentet ikke har kompetence til at rejse et annullationssøgsmål. Dette principielle spørgsmål, der, som enhver vil vide, er helt afgørende for forholdet mellem EF's institutioner, skal her for første gang afgøres af Domstolen. Jeg vil som udgangspunkt benytte den domstolspraksis, der har udviklet sig vedrørende Europa-Parlamentets status som part i retssager, idet jeg er klar over, at denne praksis er omstridt meget forskelligt af sagens parter og i doktrinen, navnlig for så vidt angår

de udvidelser, der vil kunne blive tale om. Det må anføres, at Rådet og Europa-Parlamentet efter at have forfægtet forskellige synspunkter, som de selv har ændret efter omstændighederne i tidligere sager, ikke længere har kritik af fremføre mod denne praksis. I den foreliggende sag har Rådet således indskrænket sig til at anfægte de konsekvenser, Domstolens praksis ifølge Parlamentet har. Europa-Parlamentet har på sin side ved beslutning af 9. oktober 1986² udtrykt sin tilfredshed med denne praksis og konstateret, at Domstolen har anerkendt Europa-Parlamentets søgsmålskompetence i sager efter Traktatens artikel 173, hvorfor nærværende sag kan antages til realitetsbehandling.

3. Lad os, idet der bortses fra tjenestemandssager og domstolsafgørelser på grundlag af EKSF-Traktaten, se på denne praksis.

— Europa-Parlamentets retsakter kan være genstand for en præjudiciel sag³.

— Domstolen fastslog i »Isoglucose«-dommene af 29. oktober 1980⁴, at Europa-Parlamentet ikke er forpligtet til at godtgøre at have en berettiget interesse i

2 — EFT C 283 af 10.11.1986, s. 85.

3 — Sag 101/63, Wagner, dom af 12. maj 1964, Sml. 1954-1964, s. 483; 208/80, Lord Bruce of Donington, dom af 15. september 1981, Sml. s. 2205; 149/85, Wybot, dom af 10. juli 1986, Sml. s. 2391; 131/87, Kommissionen mod Rådet, endnu uafgjort, se kendelse af 30. september 1987.

4 — Sag 138/79, SA Roquette Frères mod Rådet, Sml. 1980, s. 3333; 139/79, Maizena GmbH mod Rådet, Sml. 1980, s. 3393.

* Oversat fra fransk.

1 — 87/373/EFØF, EFT L 197 af 18.7.1987, s. 33.

en tvists afgørelse, men har en almindelig ret til at intervenere efter artikel 37, stk. 1, i Domstolens statut⁵.

- Domstolen anerkendte i dom af 22. maj 1985 i sag 13/83 »Fælles transportpolitik«⁶, at retten til ifølge EØF-Traktaten at rejse passivitetssøgsmål også tilkommer Europa-Parlamentet⁷.

- Domstolen kan i henhold til statuttens artikel 21, stk 2, såvel ved direkte søgsmål⁸ som ved præjudicielle sager⁹ anmode Europa-Parlamentet om at meddele oplysninger.

- Domstolen anerkendte endelig i dom af 23. april 1986 i sagen Miljøpartiet »De Grønne« mod Europa-Parlamentet¹⁰, at Parlamentet kan være sagsøgt i et annullationssøgsmål rejst i henhold til Traktatens artikel 173¹¹.

5 — Europa-Parlamentet har således intervenseret i de forenede sager 281, 283-285 og 287/85, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (indvandringsspoliuk — Fællesskabets kompetence), dom af 9. juli 1987, Sml. s. 3203 og i sagerne 131/87 og 16/88, Kommissionen mod Rådet, der endnu verserer for Domstolen.

6 — Sag 13/83, Parlamentet mod Rådet, Sml. 1985, s. 1556.

7 — Europa-Parlamentet har rejst et andet passivitetssøgsmål mod Rådet i sag 377/87, dom af 12. juli 1988, Sml. s. 4017.

8 — Sag 270/84, Assunta Licata mod Det Økonomiske og Sociale Udvalg, dom af 10. juli 1986, Sml. s. 2305; ovennævnte sag 149/85, dom af 10. juli 1986, Sml. s. 2391, 152/85, Missot, dom af 15. januar 1987, Sml. s. 223.

9 — De ovenfor nævnte sager 101/63 og 208/80; 20/85, Roviello, dom af 7. juni 1988, Sml. s. 2805. Der skal henvises til artikel 20, stk. 2, i statuten for Domstolen, der lyder: »Parterne, medlemsstaterne, Kommissionen og i påkomende tilfælde Rådet [og ikke andre] kan inden to måneder... til Domstolen indgive indlæg eller andre skriftlige udtalelser«, dvs. i præjudicielle sager.

10 — Sag 294/83, Sml. 1986, s. 1339, en praksis der er fastholdt i Domstolens kendelse af 4. juni 1986 i den af De Europæiske Højrepartiers Gruppe anlagte sag (78/85, Sml. 1986, s. 1753) og i dom af 3. juli 1986, Rådet mod Europa-Parlamentet, »budgetbehandlingen«, 34/86, Sml. s. 2155.

11 — To sager anlagt af Frankrig mod Europa-Parlamentet, 51 og 358/85, der er blevet forenede ved Domstolens kendelse af 8. juli 1987, verserer endnu for Domstolen.

4. Det bemærkes, at Domstolens afgørelser, for så vidt angår præjudicielle sager, intervention, passivitetssøgsmålet og afgivelse af indlæg efter anmodning fra Domstolen — der har aldrig været tale om en anfægtelse på sidstnævnte punkt — har bygget på en fortolkning af fællesskabsbestemmelsernes ordlyd.

5. Der er tale om følgende bestemmelser:

- For så vidt angår præjudicielle sager Traktatens artikel 177, hvorefter »Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål... b) om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner«. Den tvivl, der har ytret sig vedrørende realitetspåkendelse af en gyldighedsanfægtelse, der jo er nært beslægtet med prøvelsen af akters lovlighed under et annullationssøgsmål¹², er blevet ryddet af vejen efter afsigelsen af »Les Verts«-dommen¹³.

- For så vidt angår intervention er det i artikel 37, stk. 1, i statuten for Domstolen bestemt, at »Medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner kan indtræde i retstvister, der er indbragt for Domstolen«.

- Om passivitetssøgsmålet er det i EØF-Traktatens artikel 175, stk. 1, bestemt: »Undlader Rådet eller Kommissionen i strid med denne Traktat at træffe afgørelse, kan Medlemsstaterne eller Fællesskabets andre institutioner indbringe

12 — Vandersanden, G. og Barav, A.: *Contentieux Communautaire*, Bruxelles, E. Buylant, 1977, s. 304; Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1981, s. 196.

13 — Isaac, G.: »L'Insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes«, *Annuaire français de droit international*, 1986, s. 794, 797.

klage for Domstolen for at få fastslået denne overtrædelse af Traktaten.

- Om fremlæggelse af oplysninger hedder det endelig i artikel 21, stk. 2, i statutten for Domstolen: »Domstolen kan... afkræve medlemsstaterne og de institutioner, der ikke er parter i retssagen, enhver oplysning, som den finder nødvendig for sagens behandling«.

6. I alle de nævnte tilfælde er det begrebet »institution«, der er blevet fortolket som omfattende Europa-Parlamentet. Der har i den forbindelse ikke været tale om uenighed, for så vidt angår præjudicielle sager og fremlæggelse af oplysninger for Domstolen, hvorimod der er blevet rejst indsigelser både i forbindelse med intervention og passivitetsøgsmål. I Domstolens »Isoglucose«-domme har Domstolen i overensstemmelse med generaladvokat Reischl's forslag til afgørelse fastslået:

»Ifølge artikel 37, stk. 1, har alle Fællesskabets institutioner den samme ret til intervention. Man kan ikke for en af disse begrænse udøvelsen af denne ret uden at skade dens institutionelle stilling, som Traktaten, navnlig stk. 1 i artikel 4 har villet indføre«¹⁴.

Endvidere har Domstolen i »Fælles transportpolitik«-dommen i overensstemmelse med generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse udtalt:

»Det bemærkes, at artikel 175, stk. 1, som også er anerkendt af Rådet, udtrykkeligt be-

stemmer, at et passivitetssøgsmål mod Rådet eller Kommissionen også kan anlægges af 'Fællesskabets andre institutioner'. Bestemmelsen tillægger således samtlige fællesskabsinstitutioner samme ret til at anlægge et passivitetssøgsmål. Man kan ikke for en af disse begrænse udøvelsen af denne ret uden at skade dens institutionelle stilling som Traktaten, navnlig artikel 4, stk. 1, har villet indføre«¹⁵.

7. Domstolen har altså altid fortolket ordet »institution« i de dér henhørende bestemmelser således, at Parlamentet var omfattet deraf. Til støtte for denne fortolkning taler, at Europa-Parlamentet har status som en fællesskabsinstitution, der på samme måde som Rådet, Kommissionen og Domstolen skal varetage »de opgaver, der påhviler Fællesskabet«¹⁶. En fortolkning efter ordlyden kunne der imidlertid først blive tale om, når der konkret skulle tages stilling til, om det er muligt at rejse annullationssøgsmål ved Domstolen til prøvelse af Europa-Parlamentets retsakter. Den efterprøvelse af akters lovlighed, som EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, tager sigte på, er nemlig kun en prøvelse af Rådets og Kommissionens akter. Man har derfor benyttet en anden fremgangsmåde.

8. Det er i tilknytning til tvisten herom, at udtrykkene »aktiv legitimation« og »passiv legitimation« er opstået og indgået i fællesskabsrettens terminologi, det første som en betegnelse for Europa-Parlamentets kompetence til at anlægge sag og det andet dets adgang til at møde som sagsøgt for Domstolen. Hermed måtte man forudse, for ikke at sige med sikkerhed regne med, at mulige

14 — De tidligere nævnte sager 138/79 og 139/79, præmis 19.

15 — Ovennævnte sag 13/83, præmis 17.

16 — EØF-Traktatens artikel 4, stk. 1.

parter i tvister mellem institutionerne og teorien gik ind i en undersøgelse af, om den trilogi, som intervention, »sagsøgerstatus« i passivitetssøgsmål og »partsstatus som sagsøgt« i annullationssøgsmål ikke engang skulle forvandle sig til en »tetralogi« ved Domstolens anerkendelse af Parlamentet som sagsøger i annullationssøgsmål.

9. Ved afgørelsen af dette spørgsmål må der tillægges anerkendelsen af Europa-Parlamentets interventionsadgang i henhold til »Isoglucose«-dommen en absolut relativ betydning. Det er blevet gjort gældende, at det ville være meningsløst at frakende Europa-Parlamentet kompetence til at rejse annullationssøgsmål og dermed adgang til direkte at rejse krav, hvis anerkendelse det indirekte kan bidrage til, men det må så¹⁷ i den forbindelse bemærkes, at adgangen til at intervenere ikke nødvendigvis er underordnet den selvstændige adgang til at anlægge en sag¹⁸.

10. Omvendt kan i argumentationen til støtte for at anerkende Europa-Parlamentets mulighed for at rejse annullationssøgsmål indgå visse »tekniske« elementer i forbindelse med anlæggelse af en passivitetssag, som ifølge Domstolens praksis i »Fælles transportpolitik«-dommen står åben for Europa-Parlamentet, sammen med visse af de argumenter, der blev benyttet som grundlag for afgørelsen af »Les Verts«-dommen. Hermed mener jeg, at forskellige træk i den just omtalte praksis, forekommer tilstrækkeligt tungtvejende til, at man kan gå ind for en løsning, hvorefter Parlamentet kan værne om sine egne institu-

tionelle beføjelser som sagsøger i et annullationssøgsmål.

11. Passivitetssøgsmålet indledes som bekendt med en opfordring til Rådet eller Kommissionen om at handle, og disse institutioner har derefter, jfr. Traktatens artikel 175, to måneder til at »tage stilling« hertil. Dersom en sådan stillingtagen ikke fremkommer inden fristens udløb, kan opfordringens afgiver inden for en frist på yderligere to måneder anlægge sag ved Domstolen for at få fastslået den omhandlede passivitet. Hvis omvendt den institution, der er blevet opfordret til at handle, har taget stilling inden for den fastsatte frist, er det ikke længere muligt at rejse passivitetssøgsmål. Derimod kan der rejses annullationssøgsmål til prøvelse af denne stillingtagen. I alt fald hvis den akt, der er stillet krav om, selv efter at være blevet vedtaget, kunne have været genstand for et annullationssøgsmål¹⁹. Der er i Domstolens praksis, med henblik på fastlæggelsen af søgsmålskompetencen blevet foretaget en bedømmelse af en sådan stillingtagen inden for rammerne af passivitetssøgsmålet; herved har Domstolen draget en parallel mellem den retlige beskaffenhed af den krævede foranstaltning og beskaffenheden af den akt, ved hvilken institutionen har taget stilling med hensyn til denne. Når den retsakt, der kræves vedtaget, vil kunne prøves under et annullationssøgsmål, kan en stillingtagen hertil også prøves under et annullationssøgsmål. Omvendt kan en stillingtagen til en akt, der ikke opfylder anfægtelighedskriterierne, ikke gøres til genstand for et annullationssøgsmål.

19 — Se f. eks. sag 42/71, Nordgetreide GmbH & Co. KG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, dom af 8. marts 1972, Sml. 1972, s. 41, hvori det hedder:

»Denne stillingtagen fra Kommissionens side har karakter af en afvisning og må derfor vurderes på grundlag af genstanden for den opfordring, den er en besvarelse af.«

Se Vandersandenn, G. & Barav, A.: *Contentieux communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1977, s. 229 ff.; Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège 1981, s. 150; endvidere Mégret, J., Waelbroeck, M., Louis, J.-V., Vignes, D., Dewost, J.-L. & Vandersanden, G.: *Le droit de la Communauté économique européenne*, bind 10: *La Cour de Justice, les actes des institutions*, tome 1, éditions de l'université de Bruxelles, 1983, s. 171.

17 — Jfr. f. eks. Lenaerts, K.: »La position du Parlement européen devant la cour de Justice à la lumière de la position du Congrès américain devant le juge fédéral, rapport fremlagt på det af institut for Europa-studier ved Det Frie Universitet i Bruxelles afholdte kollokvium den 24.-26. september 1987 om emnet: »Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle«, s. 10 i den duplikerede tekst.

18 — Jfr. f. eks. Masclet, J.-C.: »La Parlemnt européen devant ses juges«, *Revue du marché commun*, 1983, s. 518, 521.

12. Europa-Parlamentet er beføjet til at rejse passivitetssøgsmål i henhold til Traktatens artikel 175, og den effektive udøvelse af denne beføjelse kan der da ikke lægges hindringer i vejen for. Det ville være uforståeligt, om Europa-Parlamentet blev afskåret fra effektivt og hensigtsmæssigt at udøve denne ret, blot fordi den institution, der er blevet opfordret til at handle, udtrykkeligt afgiver en negativ stillingtagen til den opfordring, den har modtaget, og alene herved kan hindre, at sagen går videre til Domstolen²⁰. Sammenhængen i Traktatens søgsmålsordning vil ikke kunne bestå, hvis det forholdt sig således. Domstolen har i Chevalley-dommen²¹, udtalt, at Traktatens artikler 173 og 175 er udtryk for ét og samme retsmiddel. Denne konstatering, der skete i relation til begrebet »en anfægtelig retsakt«, vedrører ikke disse to retsmidlers beskaffenhed eller indbyrdes sammenhæng.

13. At anlægge passivitetssøgsmålet og annullationssøgsmålet nært op ad hinanden vil ganske vist kunne begrunde, at man anerkender, at Europa-Parlamentet har ret til at rejse annullationssag til prøvelse af negativ stillingtagen i anledning af en opfordring, Europa-Parlamentet har rettet til Rådet og til Kommissionen, når den akt, hvis vedtagelse opfordringen gælder, har været en anfægtelig akt. Men der kan ikke på grundlag af passivitetssøgsmålets »mekanik« drages den konklusion, at Europa-Parlamentet har

en almindelig ret til at rejse annullationssøgsmål, selv om det er ønskeligt, at der tilkendes det en sådan ret, når dets egne beføjelser står på spil.

14. I teorien er en del forfattere gået ind for det synspunkt, at en anerkendelse af Europa-Parlamentets »status som sagsøgt« nødvendigvis må medføre, at det også kan være sagsøger. I generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse i »Les Verts«-dommen, hvori den angiveligt nødvendige sammenhæng mellem partssiderne i retssager afvises, er der en efterklang af dette synspunkt, men i forslaget hedder det ikke desto mindre, at grundene, til at Parlamentets retsakter efter hans mening må kunne gøres til genstand for søgsmål, »med samme vægt taler for«, at Parlamentet må kunne anfægte de andre institutioners retsakter²².

15. Personlig mener jeg, at spørgsmålet om Europa-Parlamentet som sagsøger ikke melder sig helt på samme måde som spørgsmålet om dets status som sagsøgt, selv om der en sammenhæng. Ved undersøgelsen af denne problematik må jeg igen gå tilbage til præmisserne i »Les Verts«-dommen og tage stilling til, i hvilket omfang argumentationen kan overføres på partsspørgsmålet vedrørende sagsøgeren.

16. Indledningsvis skal jeg som generaladvokat Mancini nævne, at Domstolen i dom af 10. februar 1983, Storhertugdømmet Luxembourg mod Europa-Parlamentet (Europa-Parlamentets hjemsted og arbejdssteder) har udtalt, at EØF-Traktatens artikel 173 og Euratom-Traktatens artikel 146

20 — Jfr. Isaac, G. i den ovenfor citerede artikel, *Annuaire français de droit international*, 1986, s. 794, 809. Se hertil endvidere Waelbroek's bemærkninger under det af Centret for Internationale og Europæiske Studier ved Robert Schuman-universitetet i Strasbourg, den 10. april 1987 organiserede seminar om emnet: »Europa-Parlamentet og De Europæiske Fællesskabers Domstole«, s. 24. Det bemærkes endvidere, at den anden institution og medlemsstaterne som privilegerede sagsøgere, kan anlægge sager ved Domstolen for at få dom for passivitet fra den institutions side, som Parlamentet forud har tilsat en opfordring til at handle. I Traktatens artikel 175 stilles der ikke, og i al fald ikke udtrykkelige krav om, at sagsøgeren i al fald, når der er tale om institutionerne og medlemsstaterne, nødvendigvis skal være den samme, som den institution, der oprindeligt har fremsat opfordringen til at handle.

21 — Sag 15/70, dom af 18. november 1970, Rec. s. 975, præmis 6 (dommen foreligger ikke på dansk).

22 — Den tidligere nævnte sag 294/83, s. 1351.

»ikke tager udtrykkelig højde for den mulighed, at Parlamentet som sagsøger eller sagsøgt er part i en sag for Domstolen«²³.

Og jeg kan tilslutte mig Mancinis udtalelse om, at hovedvægten i denne udtalelse er lagt på biordet »udtrykkeligt«²⁴.

17. For så vidt angår Parlamentets status som sagsøger, er det samme blevet konstateret i »Les Verts«-dommen, hvori udtales:

»Europa-Parlamentet figurerer ikke udtrykkeligt blandt de institutioner, hvis retsakter kan anfægtes«²⁵.

Selv om sagsøgte, Europa-Parlamentets afvisningsindsigelse i det første af disse tilfælde, hvormed det blev gjort gældende, at institutionen ikke kunne sagsøges, blev forkastet under henvisning til EKSF-Traktatens artikel 38, stk. 1, hvormed spørgsmålet om fortolkning af EØF-Traktatens artikel 173 og artikel 146 i Euratom-Traktaten bortfaldt,²⁶ kunne der ikke blive tale om en tilsvarende løsning i det andet tilfælde. For Miljøpartiet »Les Verts« anlagde jo sag alene i henhold til artikel 173, en bestemmelse, der som nævnt ikke omfatter Parlamentet, hvorfor Domstolen har haft anledning til at undersøge, i hvilket omfang Europa-Parlamentets status som sagsøgt kunne udledes af andre elementer.

18. Efter en fremhævelse af, at Europa-Parlamentet ikke udtrykkeligt figurerer blandt de institutioner, hvis retsakter kan anfægtes

med henblik på annullation, fordi EØF-Traktaten i sin oprindelige version kun tildelede det rådgivende og politisk kontrollerende kompetence, men ikke kompetence til at udstede retsakter²⁷, anerkendte Domstolen Europa-Parlamentet som sagsøgt, i det væsentlige af to grunde, så vidt jeg kan se.

19. Domstolen udtalte for det første følgende:

»En fortolkning af Traktatens artikel 173, hvorefter Europa-Parlamentets retsakter ikke hører til de retsakter, som kan anfægtes, ville føre til et resultat, der er i strid såvel med Traktatens ånd, således som den er udtrykt i artikel 164, som med dets system. De retsakter, som Europa-Parlamentet udsteder inden for rammerne af EØF-Traktaten, kunne uden mulighed for en prøvelse ved Domstolen gribe ind i medlemsstaternes eller andre institutioners kompetence eller overskride de grænser, som er sat for Parlamentets kompetence.«

Det måtte herefter ifølge Domstolen antages,

»at retsakter fra Parlamentet, som har til formål at have retsvirkninger i forhold til tredjemand, kan gøres til genstand for annullationssøgsmål«²⁸.

20. Domstolen udtalte endvidere følgende:

»Det Europæiske Økonomiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige

23 — Sag 230/80, Sml. 1983, s. 255, præmis 17.

24 — Generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse i ovennævnte sag 294/83, s. 1349.

25 — Ovennævnte dom, præmis 24.

26 — Ovennævnte dom i sag 230/81, præmis 20.

27 — Ovennævnte sag 294/83, præmis 24.

28 — Ovennævnte sag 294/83, præmis 25.

med Fællesskabets forfatning, som er Traktaten»²⁹.

21. Nødvendigheden af at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse og at fastholde legalitetsprincippet i Fællesskabets retsorden er således efter min opfattelse de afgørende grunde for Domstolens anerkendelse af Europa-Parlamentet som sagsøgt.

22. Domstolen har i »Les Verts«-dommen fremført andre grunde, som parterne i nærværende sag ikke har undladt at påberåbe sig, men som her forekommer mindre relevante. På den ene side har Domstolen vel i »AETR«-dommen, der var den første sag mellem institutioner ved Domstolen, udtalt

»[Det er hensigten med artikel 173] at anse enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, som retsakter«³⁰.

Det er vigtigt at fremhæve, at Domstolen ikke dengang behøvede at tage hensyn til, hvilken institution, der var sagsøgt. Det skulle i nævnte sag afgøres, om der kunne anlægges annullationssag til prøvelse af en retsakt — nemlig en rådsbeslutning — der ikke figurerer i opregningen i Traktatens artikel 189. Domstolen fastslog med udgangspunkt heri og desuden under henvisning til Domstolens opgave som fastlagt i Traktatens artikel 164, at

»det ville stride mod dette mål at foretage en indskrænkende fortolkning af betingel-

serne for realitetsbehandling af søgsmålet ved at begrænse det til kun at omfatte de former for retsakter, som omtales i artikel 189«³¹,

for herefter at fastslå, hvorledes den omtvistede beslutning var beskaffen uden herved i den anledning at tage stilling til Europa-Parlamentets søgsmålskompetence. Der vil følgelig ikke i »AETR«-dommen kunne findes noget virkeligt holdepunkt for at tilkende Europa-Parlamentet partsstatus som sagsøger i henhold til Traktatens artikel 173.

23. På den anden side har Domstolen rigtignok i »Les Verts«-dommen udtalt, at

»der... ved Traktaten [er] indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter«³².

Men med udtalelsen herom var der tænkt på de retsmidler, som private har til rådighed for at opnå en effektiv retsbeskyttelse. Den vedrørte ikke spørgsmålet om, hvorvidt Europa-Parlamentet kan være sagsøger i en sag ved Domstolen. Dette resultat følger også af Domstolens Foto-Frost-dom³², hvor den pågældende udtalelse genfindes.

24. Anerkendelsen i Domstolens praksis af Europa-Parlamentet som sagsøgt udtrykkes

29 — Ovennævnte dom i sag 294/83, præmis 23.

30 — Ovennævnte dom i sag 22/70, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Rådet for De Europæiske Fællesskaber, dom af 31. marts 1971, Sml. s. 41, se navnlig præmis 39, en præmis, der til dels er blevet gentaget i præmis 24 i »Les Verts«-dommen.

31 — Ovennævnte sag 22/70, præmis 41. Domstolen har i en anden sammenhæng, bl. a. i dom af 15. juli 1963 i sag 25/62, Plaumann & Co. mod Kommissionen for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab forkastet det synspunkt, at beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne, ikke vil kunne efterprøves ved et af en privatperson anlagt annullationssøgsmål. I dommen, Sml. 1954-1964, s. 413, henvises til, at »i øvrigt kan de bestemmelser i Traktaten, som vedrører borge- søgsmålsret, ikke fortolkes indskrænkende«.

32 — Sag 314/85, dom af 22. oktober 1987, Sml. s. 4199 og 4231, præmis 16.

helt i almindelighed og bør ikke opfattes som en løsning udelukkende i valg- eller budgettvister med det specielle indhold, der i øvrigt så måtte være tale om dér.

25. Når henses til denne i Domstolen udformede »tvistemålsprofil«, må det spørges, hvad Rådets indsigelse mod Europa-Parlamentets søgsmålskompetence i annullations-sager går ud på.

26. Rådets argumentation falder, som det vil være Domstolen bekendt, i to led. Rådet har for det første gjort gældende, at det ikke ifølge den retspraksis, der har udviklet sig, kan fastslås, at Europa-Parlamentet har kompetence til at anlægge sag i henhold til Traktatens artikel 173. Derudover anfører det, at det hverken efter Traktatens ånd, bogstav eller system er muligt at fortolke Traktatens artikel 173 således, at også Parlamentet eventuelt vil kunne være sagsøger i de af denne artikel omhandlede søgsmål.

27. Europa-Parlamentet har heroverfor på samme grundlag anført, at det forholder sig stik modsat. Det er af den opfattelse, at det nødvendigvis må have status som sagsøger i henhold til Domstolens praksis om Parlamentets stilling i retssager ved Domstolen. Hertil kommer ifølge Parlamentet, at der tilsyneladende hverken efter Traktatens ånd eller system er noget til hinder for, at der tillægges det en partsstatus som omhandlet.

28. Det skal bemærkes, at sager med Europa-Parlamentet som part næsten udelukkende stammer fra firserne, altså, efter at Parlamentet var blevet valgt ved almindelig direkte afstemning. Dermed vil jeg ikke sige »post hoc, ergo propter hoc«. Men det må

nødvendigvis fastslås, at Europa-Parlamentets ønske om at få en mere central placering i EF's beslutningsproces har fået en ny dimension med fremdriften som følge af dets nye legitimitet.

29. Det er sandelig en anden situation end i 1958! Forsamlingen fremhævede i sin beslutning i det første møde »nødvendigheden af at finde et manende navn« og valgte betegnelsen »Forsamlingen«³³, som fire år senere måtte vige for betegnelsen »Europa-Parlamentet«³⁴. Den Europæiske Fælles Akt³⁵ bekræftede valget af sidstnævnte betegnelse og styrkede denne institutions rolle, navnlig ved de samarbejds- og medbestemmelses-procedurer, der blev indført på visse områder.

30. Europa-Parlamentet har ikke engang efter at være fremgået af direkte almindelige valg³⁶, opnået status som et virkeligt lovgivningskammer, men dets deltagelse i udarbejdelsen af fællesskabsbeslutninger er gradvis blevet mere intens. I den forbindelse må omtales Budgettraktaterne fra 1970 og 1975 samt Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælleserklæringer af 4. marts 1975³⁷ og 30. juni 1982, den første om indførelse af en samrådsprocedure, den anden vedrørende forskellige foranstaltninger til sikring af en bedre afvikling af budgetbe-handlingen³⁸. På linje hermed kan nævnes den højtidle erklæring om en europæisk union, der blev undertegnet i Stuttgart den 19. juni 1983³⁹, som udvidede antallet af tilfælde, hvor der gives Europa-Parlamentet

33 — Beslutning af 20. marts 1958, JO 1 af 20.4.1958, s. 6.

34 — Beslutning af 30. marts 1962, JO 31 af 26.4.1962, s. 1045.

35 — EFT L 169 af 29.6.1987.

36 — Akt af 20. september 1976 om valg af Europa-Parlamentets medlemmer ved direkte almindelige valg, EFT L 278 af 8.10.1976.

37 — EFT C 89 af 22.4.1975.

38 — EFT C 194 af 28.7.1982.

39 — Bulletin for De Europæiske Fællesskaber nr. 6-1983, s. 26.

underretning om internationale aftaler, en praksis, der blev indledt i 1964 ved Luns-proceduren⁴⁰ og udvidet ved Westerterp-proceduren⁴¹ i 1973.

31. En af de institutioner, som det ifølge EØF-Traktatens artikel 4 blev betroet at gennemføre de i Traktaten fastlagte mål, det organ, der bestod af repræsentanter for de europæiske folk, fik oprindeligt kun tilkendt en rådgivende rolle samt forhandlings- og kontrolbeføjelser. Parlamentet, der i begyndelsen i vidt omfang blev holdt uden for beslutningstagelsen i EF, har altid krævet en mere aktiv rolle heri. Den gradvise, men effektive styrkelse af dets rolle ved flere senere reformer kan der ikke rokkes ved, selv om Europa-Parlamentets ønsker ikke herved fuldt ud er imødekommet.

32. Denne udvikling inden for Europa-Parlamentet har ikke kunnet undgå at indvirke på dets søgsmålsspositioner i tidens løb. Det er den, der i vidt omfang danner grundlag for løsningen af spørgsmålet om Parlamentets partsstatus som sagsøgt. Men selv om Europa-Parlamentets akter via et annullationssøgsmål kan gøres til genstand for en efterprøvelse ved Domstolen, og dette uundgåeligt følger af dets udvidede beføjelser, kan udvidelsen i og for sig ikke danne grundlag for at anerkende institutionen som sagsøgende part. Til gengæld får retsbeskyttelseskravet helt afgørende betydning. Og man må på baggrund af Fællesskabets institutionelle struktur og den rolle, der er tillagt denne strukturs forskellige organer, holde sig fri af enhver analogi, der i denne forbindelse ville være irrelevant, fra de nationale parlamenter.

33. Europa-Parlamentet bør som deltager i Fællesskabets lovgivningsprocedure være i stand til at sikre respekten for sine beføjelser. Ved en ombytning af ordene i præmis 25 i »Les Verts«-dommen ville man kunne læse følgende:

»De retsakter, som *Rådet* og *Kommissionen* udsteder inden for rammerne af EØF-Traktaten, kunne uden mulighed for en prøvelse ved Domstolen gribe ind i medlemsstaternes eller *Europa-Parlamentets* kompetence eller overskride de grænser, som er sat for den udstedende institutions kompetence.«

Efterprøvelsen ved Domstolen af lovligheden af bebyrdende akter, som i andre relationer er af negativ art, kan altid iværksættes af ethvert retssubjekt, men værnet af Europa-Parlamentets kompetence bør ikke afhænge af en tvistemålsprocedure, der ikke kan iværksættes af den institution, som har den største interesse i sagens afgørelse.

34. Ganske vist er Parlamentets ret til at intervenere i tvister, der verserer ved Domstolen, og dets ret til at rejse passivitetssøgsmål, ikke betinget af, at Parlamentet har en særlig interesse i sagens afgørelse. Men i begge tilfælde er der tale om en udtrykkeligt ved de relevante bestemmelser fastlagt ret. Dette forhold kan begrunde anerkendelse af Europa-Parlamentets kompetence til at rejse annullationssøgsmål, således at forstå, at der er tale om en mere begrænset kompetence, som kun omfatter retten til at værne om egne beføjelser. Selv i tilfælde med en »stillingtagen« fra den institution, Europa-Parlamentet har opfordret til at handle, hvor Europa-Parlamentets ret til at rejse annullationssøgsmål begrænses på ovennævnte måde. For i tilfælde, hvor Europa-Parlamentet efter en opfordring til at handle før

40 — Rådets mødereferat, 24. og 25. februar 1964, s. 26.

41 — Rådets notat af 15. oktober 1973.

sagens anlæg opnår en stillingtagen, sker det til opfyldelse af en af annullationssøgsmålets hovedformål, som er at få vedkommende institution til at afbryde den uvirksomhed, der angiveligt er tale om.

35. En afgørelse af, om de anbringender, hvormed Europa-Parlamentet har anfægtet den omtvistede afgørelse, vedrører Europa-Parlamentets beføjelser er et spørgsmål, Domstolen senere må tage stilling til.

36. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at forkaste Rådets afvisningspåstand og at statuere, at Europa-Parlamentet, såfremt der er sket en tilsidesættelse af dets beføjelser, har kompetence til at rejse annullationssøgsmål i medfør af Traktatens artikel 173. Spørgsmålet om, hvorvidt der i den foreliggende sag er sket en sådan tilsidesættelse, må undersøges som led i sagens realitet.