

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 13. december 1994 *

1. I denne sag har Europa-Parlamentet nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 3917/92 af 21. december 1992 om forlængelse i 1993 af gyldigheden af forordning (EØF) nr. 3831/90, (EØF) nr. 3832/90, (EØF) nr. 3833/90, (EØF) nr. 3834/90, (EØF) nr. 3835/90 og (EØF) nr. 3900/91 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1991 for visse varer med oprindelse i udviklingslande og om supplerende af listen over præferenceberettigede lande ¹. Til støtte herfor har Parlamentet gjort gældende, at forordningen er udstedt, uden at der som foreskrevet i traktaten er indhentet forudgående udtalelse fra Parlamentet.

Sagen angår hermed den institutionelle ligevægt, man har villet etablere ved traktaten, og hvorefter hver enkelt institution skal udøve sine beføjelser under iagttagelse af de grænser, som er fastsat for de øvrige institutioners beføjelser.

2. Af hensyn til forståelsen af parternes argumentation skal jeg give en kort fremstilling af, hvordan og efter hvilket tidsforløb forordningen blev udstedt.

Rådet har som begrundelse for sin handlemåde anført, at tvingende almene hensyn krævede, at forordningen blev udstedt inden en bestemt dato, og at det på trods af alle bestræbelser herfor havde vist sig umuligt at indhente den foreskrevne udtalelse fra Parlamentet i rette tid. Det, der skal afgøres, er således, om Rådet under ekstraordinære omstændigheder kan udstede en generel retsakt uden høring af Parlamentet, i tilfælde hvor en sådan høring er obligatorisk i henhold til traktaten, eller om den således udstedte retsakt er ulovlig.

Formålet med de generelle toldpræferencer er som bekendt at give mulighed for, at en række industri- og landbrugsprodukter fra udviklingslandene — normalt inden for bestemte mængdemæssige grænser, som fastsættes på forhånd — får adgang til Fællesskabets marked med hel eller delvis toldfritagelse. Præferenceordningen blev indført i 1971 i overensstemmelse med et tilbud herom, som Fællesskabet havde fremsat inden for rammerne af De Forenede Nationers Konference om Handel og Udvikling (UNCTAD). Oprindeligt skulle præferenceordningen gælde i ti år, men den blev efterfølgende forlænget indtil 1990. På dette tidspunkt anså man — selv om en generel revision fandtes nødvendig — det dog ikke for muligt at foretage en sådan revision, før forhandlingerne under Uruguay-runden om en liberalisering af verdenshandelen var afsluttet. I mellemtiden forlangede man —

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 396, s. 1.

på grund af denne forsinkelse og som en overgangsordning — de gældende regler for et år ad gangen, dog således at der i begrænset omfang blev foretaget tilpasninger for at tage hensyn til udviklingen i den økonomiske situation på internationalt plan og inden for Fællesskabet.

3. Dette var baggrunden for, at Kommissionen endnu engang fremsatte forslag over for Rådet om en forlængelse af den gældende ordning, denne gang indtil den 31. december 1993. Kommissionens forslag omfattede imidlertid også et forslag om at optage et antal nye lande på listen over præferenceberettigede lande, dels for at tage hensyn til den udvikling, der havde fundet sted i den tidligere Sovjetunion, og dels for at bringe Fællesskabets liste over de mindst industrialiserede lande i overensstemmelse med De Forenede Nationers liste. Af hensyn til gennemførelsen af det indre marked foreslog Kommissionen desuden, at toldkontingenterne, som fordeltes mellem medlemsstaterne, blev erstattet af faste mængder til nulsats for Fællesskabet som helhed.

Ved skrivelse af 22. oktober 1992 gav Rådets Generalsekretariat formanden for Parlamentet meddelelse om, at Rådet samme dag havde besluttet at høre Parlamentet om forslaget, som særlig angav traktatens artikel 43 og 113 som hjemmel. Samtidig anmodede man om, at forslaget blev undergivet uopsættelig forhandling i medfør af artikel 75

i Europa-Parlamentets forretningsorden². Anmodningen herom blev begrundet med, at det var nødvendigt at udstede forordningen inden den 1. januar 1993, da den skulle træde i kraft på denne dato.

4. På parlamentsmødet den 30. oktober 1992 blev forslaget henvist til Udviklingsudvalget som korresponderende udvalg og til fire andre udvalg som rådgivende udvalg.

Den 17. november 1992 besluttede Parlamentet på et plenarmøde at undergive forslaget uopsættelig behandling og at opføre det på dagsordenen for den 20. november 1992. På mødet den 20. november 1992 indtog formanden for Udviklingsudvalget imidlertid det standpunkt, at specielt tilføjes af en række østeuropæiske lande på listen over de præferenceberettigede lande indebar en væsentlig ændring af begrebet udviklingslande i fællesskabssammenhæng. Udvalgsformanden anmodede derfor om henvisning af forslaget til fornyet behandling i udvalget.

2 — Artikel 75 — jf. nu artikel 97 efter den nye nummerering som følge af de ændringer, Parlamentet har foretaget i sin forretningsorden den 15.9.1993 — bestemmer følgende:
»1. Ved forslag, som Parlamentet høres om, ... kan formanden, mindst treogtyve medlemmer, et udvalg, Kommissionen eller Rådet anmode Parlamentet om, at forhandlingen erklæres for uopsættelig. Anmodningen indgives skriftligt og begrundes.
2. Når formanden får forelagt en anmodning om uopsættelig forhandling, bekendtgør han dette for Parlamentet; afstemning om denne anmodning finder sted ved begyndelsen af det møde, som følger efter det møde, hvor anmodningen blev bekendtgjort ...«

Behandlingen af Udviklingsudvalgets betænkning blev herefter opført på dagsordenen for plenarmødet den 18. december 1992. På mødet den 18. december 1992 modtog formanden imidlertid — før behandlingen af dette punkt på dagsordenen var påbegyndt — et forslag om at hæve mødet, jf. forretningsordenens artikel 106³. Anmodningen herom blev vedtaget, og behandlingen af de resterende punkter på dagsordenen, herunder også Udviklingsudvalgets betænkning, blev dermed udsat til den 18. januar 1993.

1993 bør derfor vedtages tids nok til, at den kan træde i kraft den 1. januar 1993.

Efter høring af formanden for Europa-Parlamentet fremgår det, at det ville være umuligt at afholde et ekstraordinært møde i Europa-Parlamentet med henblik på at vedtage Europa-Parlamentets udtalelse tids nok til, at forordningen kan vedtages og offentliggøres inden udgangen af 1992.

5. Af kontakter, som derefter blev optaget mellem Rådets Generalsekretariat og parlamentsformandens kabinet, fremgik det, at det ikke ville være muligt at indkalde til en ekstraordinær mødeperiode i Parlamentet inden udgangen af 1992. Som følge heraf udstedte Rådet den anfægtede forordning den 21. december 1992, og i betragtningerne til forordningen anførte det følgende begrundelse for, at Parlamentet ikke var blevet hørt:

På grund af disse særlige omstændigheder bør forordningen vedtages, selv om Europa-Parlamentets udtalelse ikke foreligger.«

Parlamentet blev underrettet om udstedelsen af forordningen ved skrivelse af samme dato.

»Det er af afgørende betydning at undgå et retligt tomrum, som kunne få alvorlige konsekvenser for Fællesskabets forbindelser med udviklingslandene og for erhvervslivets interesser; forordningen om anvendelsen af Fællesskabets generelle toldpræferenceordning i

6. Den 18. januar 1993 behandlede Parlamentet det af Udviklingsudvalget fremsatte forslag til beslutning, og det vedtog forslaget til den — allerede udstedte — forordning, men foreslog sytten ændringer. Samtidig anmodede det Rådet om at foretage fornyet høring, hvis Rådet agtede at ændre forslaget i væsentlig grad.

3 — Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Under en forhandling eller en afstemning kan mødet afbrydes eller hæves, hvis dette vedtages af Parlamentet på forslag af formanden, en gruppeformand eller mindst tretten medlemmer.»

7. Endelig skal det nævnes, at den pågældende forordning blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* L 396 af 31. december 1992, men at dette nummer af EFT dog først udkom fra Publikationskontoret den 28. januar 1993. Det er således denne sidstnævnte dato, der må henvises til som ikrafttrædelsesdato. Virkningerne af forordningen blev imidlertid fastsat til at gælde fra den 1. januar 1993.

8. På denne baggrund har Europa-Parlamentet påstået forordningen annulleret, og til støtte herfor har det først og fremmest henvist til de såkaldte »isoglucose«-domme, hvori forpligtelsen til at høre Parlamentet, i de tilfælde hvor en sådan høring er foreskrevet, tilkendes en »forfatningsmæssig« rang, for så vidt som høringen betegnes som et væsentligt element i den institutionelle ligevægt som følge af traktaten⁴. Høringen af Parlamentet er derfor en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed. I denne forbindelse bemærkes det i de to domme, at »overholdelsen af dette krav indebærer, at Parlamentet skal udtrykke sin opfattelse«, og at »det ... ikke [kan] antages, at kravet opfyldes ved en simpel anmodning om udtalelse fra Rådets side«⁵.

9. Parlamentet har særlig fremført to argumenter.

For det første søgte Rådet at opstille en tidsfrist for høringen, selv om det ikke har nogen beføjelse hertil i henhold til de pågældende traktatbestemmelser. Dette har bestemt ikke været hensigten med at give Rådet adgang til at anmode Parlamentet om at behandle et forslag efter reglerne om uopsættelig forhandling, jf. artikel 75 i Parlamentets forretningsorden, eller med adgangen til at anmode om indkaldelse af en ekstraordinær session, jf. traktatens artikel 139. I begge tilfælde har Parlamentet således bevaret sin ret til at anlægge en anden bedømmelse af situationen end Rådet og til at skønne, at den påberåbte begrundelse for en uopsættelig forhandling ikke er fyldestgørende. Desuden er det utvivlsomt, at der ikke er fastsat en tidsfrist for fremsættelsen af Parlamentets udtalelse, og at der derfor ikke påhviler Parlamentet en forpligtelse til at afgive udtalelse inden for den angivne frist eller under en eventuel ekstraordinær session.

10. Parlamentet har desuden anført, at Rådet i den foreliggende sag end ikke har påvist, at det var nødvendigt at handle hurtigt for at undgå et retligt tomrum. I realiteten bestod der ingen forpligtelse til, som hævdet af Rådet, at udstede den anfægtede forordning inden udgangen af 1992. Den suspension af toldsaterne i henhold til den fælles toldtarif, som sker efter den generelle toldpræferenceordning, har kun karakter af en mulighed, Fællesskabet kan benytte over for udviklingslandene, uden at Fællesskabet dog retligt set er forpligtet hertil. Dette bekræftes da også i betragtningerne til de fire hovedforordninger fra 1990, hvis gyldighed blev forlænget, idet det deri fremhæves, at »ordin-

4 — Der er tale om de to domme, der blev afsagt den 29.10.1980, henholdsvis i sag 138/79, Roquette Frères, og i sag 139/79, Maizena (Sml. s. 3333, særlig præmis 32-37, og s. 3393, særlig præmis 33-38).

5 — A.st., henholdsvis præmis 33 og 34 og præmis 34 og 35.

gens midlertidige og uforpligtende karakter« betyder, at den senere kan trækkes tilbage *på ethvert tidspunkt* ⁶.

behandle det under en ekstraordinær session — viser sig umuligt at indhente udtalelsen inden for den tidsfrist, der må gælde i Fællesskabets interesse.

11. Rådet har ikke bestridt, at høring af Parlamentet er en væsentlig formforskrift ⁷. Rådet har dog anført, at det i ekstraordinære tilfælde og på bestemte betingelser må have mulighed for at udstede en uopsættelig generel retsakt på forslag af Kommissionen, også selv om den foreskrevne udtalelse fra Parlamentet ikke foreligger.

Rådet kan ikke nægtes adgang hertil, navnlig når dets kompetence på en eller anden måde er bundet, eller det af almene hensyn af særlig vægt er nødvendigt eller berettiget at udstede en retsakt, og det — på trods af en anmodning til Parlamentet om at undergive forslaget uopsættelig forhandling eller om at

Hvis Rådet har udtømt alle sine proceduremæssige muligheder for at indhente forudgående udtalelse fra Parlamentet, kan den omstændighed, at det har været umuligt at gennemføre høringen, med andre ord ikke være til hinder for, at det udøver sin endelige beslutningskompetence. Herved undgås det også, at beslutningsprocessen inden for Fællesskabet lammes. Dette må efter Rådets opfattelse i øvrigt også være den rette fortolkning af de nævnte »isoglucose«-domme ⁸, hvorved den i sagerne anfægtede forordning blev annulleret, fordi Rådet — i modsætning til, hvad der er tilfældet i den foreliggende sag — ikke havde udtømt alle muligheder for at indhente udtalelse fra Parlamentet.

12. Med hensyn til det andet aspekt af Parlamentets argumentation har Rådet gjort gældende, at det forhold, at det var uopsætteligt og nødvendigt at udstede forordningen inden en bestemt dato, naturligvis var en følge af, at en forordning om generelle toldpræferencer har betydning i tre retninger, for det første for udviklingslandene, som toldpræferencerne er det vigtigste hjælpemiddel for på samhandelsområdet, for det andet for de erhvervsdrivende i medlemsstaterne, som benytter kvoterne til import af produkter med oprindelse i udviklingslandene, og som også organisatorisk indretter deres forretningsvirksomhed efter mulighederne for, fra

6 — Jf. herom femte betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 3831/90 af 20.12.1990 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1991 for visse industrivarer med oprindelse i udviklingslande (EFT L 370, s. 1), femte betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 3832/90 af 20.12.1990 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1991 for tekstilvarer med oprindelse i udviklingslande (EFT L 370, s. 39), fjerde betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 3833/90 af 20.12.1990 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1991 for visse landbrugsprodukter med oprindelse i udviklingslande (EFT L 370, s. 86) og ottende betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 3834/90 af 20.12.1990 om nedsættelse i 1991 af importafgifterne for visse landbrugsprodukter med oprindelse i udviklingslande (EFT L 370, s. 121).

7 — I duplikken har Rådet rejst tvivl om, hvorvidt det i det foreliggende tilfælde var nødvendigt at høre Parlamentet, idet forordningen udelukkende skulle have været udstedt med hjemmel i traktatens artikel 113, da den kun angår EF's fælles handelspolitik. Uden at ville omtale dette spørgsmål nærmere, skal jeg dog nævne, at Rådet efter min opfattelse ikke kan rejse spørgsmålet om hjemmelen på dette stadium af proceduren, navnlig når det tages i betragtning, at henvisningen til artikel 43 allerede fremgik af det forslag, Rådet fremsendte til Parlamentet til høring.

8 — Jf. fodnote 4.

årets første dag, at gøre brug af præferencerne, og for det tredje for toldmyndighederne, som har brug for en vis tid til at etablere de nødvendige procedurer til åbning af de toldkontingenter, der er fastlagt ved den pågældende forordning.

Det retlige tomrum, der ville være opstået inden for Fællesskabets generelle toldpræferenceordning, hvis udstedelsen af den pågældende retsakt var blevet forsinket, ville have forvoldt reel skade for de præferenceberettigede tredjelandes eksport og for de erhvervsdrivende i medlemsstaterne, som ville miste et retligt instrument, de med rette kunne forvente at råde over ved planlægningen af deres virksomhed. Dette kunne have pådraget Rådet et erstatningsansvar eller i det mindste have ført til, at det blev fastslået, at Rådet havde udvist passivitet. Et sådant retligt tomrum ville desuden — som allerede nævnt i betragtningerne til den vedtagne forordning — kunne have fået alvorlige konsekvenser for Fællesskabets forbindelser med udviklingslandene.

13. Rådet har endelig anført, at den af Parlamentet fremførte argumentation om, at Rådet, indtil Parlamentets udtalelse forelå, kunne have forlænget den ordning, der var gældende i 1992, uændret og for et kortere tidsrum, må være irrelevant. En sådan forlængelse, selv i kort tid, ville nemlig kun have været mulig efter forslag fra Kommissionen og med samme hjemmel som anvendt for den endelige forordning, således at Europa-Parlamentet også i så fald skulle have været hørt.

14. Efter denne kortfattede fremstilling af parternes standpunkter vil jeg straks sige, at jeg ikke kan tilslutte mig tanken om, at Rådet — selv under ekstraordinære omstændigheder — skulle kunne udstede en generel retsakt uden at afvente resultatet af en høring, der ifølge traktaten er obligatorisk. Desuden mener jeg ikke, at det i den foreliggende sag — selv hvis man indtog et så fornuftstridigt standpunkt — er tilstrækkeligt godtgjort, hvilke tvingende grunde der skulle have gjort en så tungtvejende fravigelse af traktatens bestemmelser berettiget.

15. For det første kan der efter min opfattelse ikke findes støtte for Rådets argumentation i dommene i »isoglucose«-sagerne, som der flere gange er henvist til. Efter Domstolens klare udtalelser i de to domme, er den i traktaten foreskrevne høring »det middel, der gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsproceduren i Fællesskabet«, og høringen er »på fællesskabsniveau en, om end begrænset, refleks af et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken«⁹.

Efter således at have anerkendt, at høringen er et væsentligt formkrav, jf. allerede mine bemærkninger i det foregående, fandt Domstolen det, under de i sagerne foreliggende omstændigheder, ikke nødvendigt at tage

⁹ — Domme af 29.10.1980, Roquette Frères og Maïzena, a.st., præmis 33 og 34.

stilling til, om Rådet kunne gives medhold i sit anbringende om, at Parlamentet ikke kunne støtte ret på en tilsidesættelse af formkravet, når Parlamentet ved sin egen optræden havde gjort det umuligt at overholde kravet. Da Rådet imidlertid ikke i de konkrete tilfælde havde udtømt alle muligheder for at opnå Parlamentets forudgående udtalelse, annullerede Domstolen den i sagerne anfægtede forordning »uden at tage stilling til de principielle spørgsmål, som denne argumentation fra Rådets side rejser«¹⁰.

16. I dommene i »isoglucose«-sagerne blev det således klart fastslået, at iagttagelsen af forpligtelsen til at høre Parlamentet i de tilfælde, hvor en sådan høring er foreskrevet i traktaten, indebærer, at det ikke er muligt at udstede en lovlig retsakt uden at have indhentet den fornødne udtalelse. Også spørgsmålet om, hvorvidt Rådets under ekstraordinære omstændigheder — f.eks. hvor der er et påtrængende behov for at træffe en foranstaltning, eller hvor afgivelse af en udtalelse er nægtet — har ret til at udstede en bestemt retsakt uden at afvente resultatet af høringen¹¹, er blevet besvaret tilstrækkeligt klart i Domstolens senere praksis.

17. Lad mig først nævne dommen af 23. februar 1988 i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet¹², hvori Domstolen fastslog, at det ikke er muligt ved et direktiv at ændre de nærmere regler for afstemningsprocedurerne i Rådet med henblik på den efterfølgende vedtagelse af en række retsakter på et

bestemt område, idet »det er traktaten, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Fællesskabets institutioner træffer afgørelse, og ... bestemmelserne herom hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv«. Dette indbefatter imidlertid netop reguleringen af Parlamentets deltagelse i lovgivningsprocessen.

I denne sammenhæng har Domstolen anerkendt, at én af de beføjelser, der tilkommer Parlamentet, er at deltage i udarbejdelsen af generelle retsakter inden for Fællesskabet i de tilfælde og i de former, der er fastsat i traktaten, og Domstolen har derfor tilkendt Parlamentet adgang til at anlægge annullationsøgsmål til prøvelse af en retsakt, som af Rådet og Kommissionen er udstedt i strid med Parlamentets beføjelser¹³. Disse beføjelser tilsidesættes specielt, hvis Rådet udsteder en retsakt på grundlag af en hjemmelsbestemmelse, hvorefter der ikke skal foretages en forudgående høring af Parlamentet, mens retsакten skulle have været udstedt på grundlag af en traktatbestemmelse, der foreskriver en sådan høring. I et sådant tilfælde er det uden betydning, at der dog kan have fundet en fakultativ høring sted, idet spørgsmålet om overholdelsen af den fremgangsmåde, der er foreskrevet i traktaten, under ingen omstændigheder kan bero på et skøn for den institution, der udsteder retsакten¹⁴.

18. Under den samme synsvinkel, nemlig den forfatningsmæssige garanti for den sær-

10 — A.st., præmis 36, min fremhævelse.

11 — At Domstolen ikke tog stilling hertil i »isoglucose«-dommene, anerkendes også af de juridiske forfattere, som går ind for at tilkende Rådet en sådan beføjelse, jf. herom Wyatt & Dashwood: »European Community Law«, London, 1993, s. 37 og 38.

12 — Sag 68/86, Sml. s. 855, særlig præmis 37 og 38.

13 — Dom af 22.5.1990, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041.

14 — Dom af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, særlig præmis 12-17.

lige funktion, Parlamentet er tillagt inden for Fællesskabets institutionelle struktur, og, mere specielt, Parlamentets faktiske deltagelse i lovgivningsprocessen, er det også blevet anerkendt, at Parlamentet har ret til at blive hørt på ny, når den tekst, Rådet endeligt vedtager, på væsentlige punkter afviger fra den, Parlamentet allerede har afgivet udtalelse om ¹⁵. Heraf følger, at i de tilfælde, hvor høringen er obligatorisk, skal Parlamentets udtalelse også reelt tages i betragtning, og at Parlamentet også skal have tilstrækkelig tid til at behandle Kommissionens forslag og skal kunne afgive udtalelse med fornødent kendskab til forslagets indhold ¹⁶.

19. Kernen i denne retspraksis — som vel at mærke er klar — er således den konstante opmærksomhed, Domstolen har udvist for en streng iagttagelse af den institutionelle ligevægt, således som denne er blevet videreudviklet ved de forskellige ændringer af traktaternes oprindelige affattelse. Med henblik på at sikre, at denne ligevægt opretholdes ved hjælp af en hensigtsmæssig og sammenhængende juridisk beskyttelse — specielt under hensyn til den gradvise styrkelse af Parlamentets rolle, særlig i forbindelse med udstedelse af generelle retsakter — har Domstolen netop skridt for skridt anerkendt Parlamentets ret til at indbringe søgsmål ¹⁷.

15 — Dom af 16.7.1992, sag C-65/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4593, præmis 16, jf. også den tidligere afsagte dom af 4.2.1982 i sag 817/79, Buyl, Sml. s. 245, præmis 14-24.

16 — Jf. herom generaladvokat Jacob's forslag til afgørelse i sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, jf. ovenfor i fodnote 14.

17 — Der er her tale om en velkendt praksis, og jeg skal derfor kun nævne dommen af 22.5.1985 i sag 13/83, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 1513, hvorved Parlamentet fik tilkendt ret til at anlægge passivitetssøgsmål i henhold til traktatens artikel 175, og dommen af 22.5.1990 i sag 70/88, jf. ovenfor i fodnote 13, hvorved Parlamentet som nævnt fik adgang til at anlægge annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173.

20. Dette er fuldstændig i overensstemmelse med systemets opbygning, og det er endog en naturlig konsekvens af den, også af Domstolen anerkendte omstændighed, at »Det Europæiske Økonomiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatning« ¹⁸. Bestemmelserne om forholdet mellem institutionerne og om den dertil svarende kompetencefordeling udgør naturligvis et af hovedelementerne i denne »forfatning«, og fravigelser herfra er ikke mulige uden derved at ændre reguleringens karakter.

Hvis man tilsluttede sig Rådets argumentation — dvs. hvis man, endog kun i undtagelsestilfælde indrømmede det kompetence til at udstede en forordning uden den foreskrevne høring af Parlamentet, ville det, da en mulighed herfor ikke fremgår af traktaten, i praksis betyde, at man tillod en fravigelse af reglerne om fællesskabsretsaktors tilblivelse og dermed ændrede den institutionelle ligevægt uden at følge fremgangsmåderne og formkraverne for ændringer af reglerne i Fællesskabets »forfatning«. Disse regler kan ganske vist ændres, og der vil eventuelt kunne indføres særlige fremgangsmåder for udstedelse af uopsættelige retsakter, men da Fællesskabet er et retsfællesskab — hvilket Domstolen har

18 — Jf. dom af 23.4.1986, sag 294/83 Miljøpartiet Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, særlig præmis 23 og 24. Principet er siden da blevet bekræftet adskillige gange, jf. senest, for så vidt angår Parlamentet, dom af 23.3.1993, sag C-314/91, Weber mod Parlamentet, Sml. I, s. 1093, præmis 8.

fremhævet med stadig større styrke — vil jeg mene, at en sådan ændring kun kan foretages af den »forfatningsgivende« myndighed¹⁹.

21. I denne forbindelse må man holde sig for øje, at en tilsvarende mulighed nu udtrykkeligt er hjemlet i traktatens artikel 228, men som følge af en ændring, der er foretaget ved traktaten om Den Europæiske Union. I henhold til denne bestemmelse kan Rådet nu over for Parlamentet, under hensyn til, hvor meget sagen haster, opstille en frist for afgivelsen af Parlamentets udtalelse om en international aftale. Hvis der ikke er afgivet udtalelse ved fristens udløb, kan Rådet træffe afgørelse. Det væsentlige forhold er, at en indrømmelse af en kompetence hertil i et bestemt tilfælde faktisk har krævet en ændring af den pågældende traktatbestemmelse.

22. Jeg kan heller ikke tilslutte mig Det Forenede Kongeriges argumentation om, at det følger af systematikken, at Parlamentet inden for rammerne af en høringsprocedure kan pålægges at overholde en frist for afgivelsen af en udtalelse. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at i de tilfælde, hvor samarbejdsproceduren i henhold til traktatens artikel 149, stk. 2 og 3, skal anvendes (jf. nu artikel 189 C efter de ændringer, der er foretaget ved Maastricht-traktaten), kan Rådet endeligt vedtage en retsakt, hvis Parlamentet ikke har afgivet udtalelse inden for en frist på tre måneder fra meddelelsen af den fælles holdning. Eftersom formålet med samarbejdspro-

ceduren netop har været at styrke Parlamentets deltagelse i Fællesskabets lovgivningsproces, ville det være paradoksalt, såfremt Parlamentet under den sædvanlige høringsprocedure, og blot fordi det dér ikke er muligt at opstille en frist, når alt kommer til alt, skulle råde over større beføjelser og skulle kunne blokere udstedelsen af en retsakt.

Med hensyn til dette argument finder jeg det tilstrækkeligt at bemærke — som Parlamentet også med rette har indvendt — at denne sammenligning højst kan drages mellem høringsproceduren og den første fase i samarbejdsproceduren, hvorunder Parlamentet skal afgive udtalelse om Kommissionens forslag. I denne forbindelse er der netop ikke fastsat en frist. I den anden fase, som er af helt speciel karakter, skal derimod *alle* institutionerne overholde en frist for deres behandling, dvs. også Rådet²⁰, hvis undladelse af at træffe afgørelse inden for fristen medfører, at retsaksen anses »ikke for vedtaget«.

23. Dette betyder dog ikke, at Rådet overhovedet ikke har sanktionsmuligheder over for Parlamentet, hvis dette forholder sig

19 — Spørgsmålet om de grænser, Domstolen ikke må overskride ved sin fortolkning og anvendelse af traktatens bestemmelser, hvis den vil undgå at bevæge sig ind på det område, der er forbeholdt den »forfatningsgivende« myndighed er særlig klart fremstillet af generaladvokat Van Gerven i forslaget til afgørelse i sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, jf. ovenfor i fodnote 13.

20 — Med undtagelse af det tilfælde, at Parlamentet under sin andenbehandling udtrykkeligt eller stiltiende (dvs. ved ikke at afgive udtalelse inden for tre måneder) bifalder Rådets fælles holdning. I dette tilfælde forekommer det nemlig overflødigt at opstille en frist for Rådet, idet dette da »endeligt [vedtager] den pågældende retsakt i overensstemmelse med den fælles holdning« (artikel 189 C, litra b)).

passivt. Der ville ikke kunne opretholdes et rimeligt og fuldstændigt retsbeskyttelsessystem, hvis der ikke fandtes en adgang til at løse kompetencekonflikten i et sådant tilfælde. Muligheden for at anlægge passivitets-søgsmål mod Parlamentet fulgte allerede af en systematisk og udvidende fortolkning af artikel 175 i den tidligere affattelse²¹, og her-til kommer nu, at enhver tvivl er fjernet, da denne søgsmålsadgang udtrykkeligt nævnes i artikel 175 som ændret ved Maastricht-traktaten om Den Europæiske Union.

24. Selv hvis Domstolen ikke skulle kunne tilslutte sig denne principielle løsning, vil det efter de konkrete omstændigheder i sagen dog ikke kunne føre til andet resultat. Efter min opfattelse har Rådet nemlig ikke været i stand til at godtgøre, at der var tale om en almen fællesskabsinteresse, som indebar, at det var umuligt at udsætte vedtagelsen af den anfægtede forordning til efter et bestemt tidspunkt.

I denne forbindelse har Rådet gjort gældende, at en eventuel forsinkelse ville have ført til, at der opstod et *retligt tomrum* inden for Fællesskabets generelle toldpræference-ordning, som til stadighed er blevet forlænget, fra den blev indført første gang i 1971. Dette ville endvidere have været i strid med *retssikkerhedsprincippet*.

25. Med hensyn til det første argument har Rådet henvist til den forpligtelse, Fællesskabet har påtaget sig inden for UNCTAD, jf. min omtale heraf i begyndelsen af dette forslag til afgørelse. Forpligtelsen er ganske vist ikke blevet omsat i en overenskomst i egentlig forstand eller i forpligtelser for medlemsstaterne, som indrømmer toldpræferencerne, men ikke desto mindre har den ført til en fast praksis, der er blevet fulgt i over tyve år. Denne praksis kunne ikke uden forudgående drøftelser bringes til ophør ved en ensidig beslutning fra de præferencegivende medlemsstats side. I en erklæring, som Rådet afgav i 1990, blev der endvidere givet udtryk for, at Fællesskabet havde forpligtet sig til at opretholde den generelle toldpræferenceordning indtil år 2000. For så vidt angår de

Hermed vil jeg dog ikke benægte, at et sådant retsmiddel kan være ineffektivt i hastende tilfælde, men som jeg allerede har nævnt, vil enhver anden løsning kræve, at man ændrer reglerne om den institutionelle ligevægt, som Domstolen til stadighed og med rette har anset for at have forfatningsrang. En sådan ændring skal derfor foretages af lovgivningsmyndigheden og ikke af Domstolen.

På denne baggrund vil jeg mene, at Parlamentet bør gives medhold.

21 — Jf. i denne forbindelse generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i sag C-41/92, The Liberal Democrats mod Parlamentet (kendelse af 10.6.1993, Sml. I, s. 3153). Jeg kan derfor ikke tilslutte mig den argumentation, der er fremført af Rådet, som i sine indlæg har villet udelukke denne mulighed. Jeg finder heller ikke anledning til at behandle spørgsmålet nærmere, da det ikke længere har betydning efter de ændringer, der ved Maastricht-traktaten er foretaget i artikel 175.

lande, som for første gang blev optaget på listen over præferenceberettigede lande, stod det fast, at der ikke var påtaget nogen forpligtelser over for dem, men fra det tidspunkt, hvor disse lande blev udsat for tilsvarende vanskeligheder som de lande, der allerede havde fået indrømmet generelle præferencer, måtte der for Fællesskabet være opstået en pligt til at optage dem på listen, og såvel de pågældende lande som de erhvervsdrivende, der havde interesse heri, var fuldt ud klar over dette forhold.

lande. Hertil kommer, at generelle toldpræferencer udgør en særordning, og at de almindelige regler for indførsler fra andre lande end medlemslande vil gælde, hvis særordningen ikke er i kraft. Dette er i øvrigt, hvad der normalt sker, når de mængder, der er indrømmet toldsuspension for, er opbrugt.

26. Det forekommer mig, at de argumenter, Rådet har fremført på dette punkt, overhovedet ikke kan tiltrædes. De tjener til at illustrere grundene til, at man udstedte de anfægtede bestemmelser, herunder baggrunden for, at de politisk var hensigtsmæssige, men de er temmelig irrelevante med henblik på at godtgøre, at det var nødvendigt at fravige traktatens bestemmelser om fællesskabsinstitutionernes beslutningsproces. I virkeligheden kunne en forsinket ikrafttrædelse af den anfægtede forordning ikke medføre en risiko for et »retligt tomrum«, hvis man herved forstår en situation, hvor der for et faktum eller et forhold, som er retligt relevant, ikke gælder en retlig regulering. Da den generelle toldpræferenceordning i det væsentlige består i, at toldsatserne ifølge den fælles toldtarif suspenderes²², er konsekvensen af, at der ikke udstedes — eller blot indtræder en forsinkelse med udstedelsen af — en forordning om indrømmelse af toldpræferencer, at den fælles toldtarif også vil gælde for produkter fra de præferenceberettigede

27. Situationen ville heller ikke være en anden, hvis Fællesskabet måtte anses for at være internationalt forpligtet til at bringe toldpræferencerne i anvendelse over for visse udviklingslande. For det første har Rådet selv erkendt, at der ikke består en egentlig retlig forpligtelse på dette punkt. Desuden fremgår det udtrykkeligt af de forordninger, hvis gyldighed skulle forlænges ved den anfægtede forordning, at præferencesystemet ikke er bindende²³. Endvidere kunne en undladelse af at vedtage eller en forsinkelse med vedtagelsen af den årlige forlængelse af præferencesystemet — selv hvis der bestod en sådan forpligtelse — højst indebære, at Fællesskabet ville pådrage sig et *folkeretligt* ansvar, mens der i hvert fald ikke kunne opstå et »tomrum« i Fællesskabets eget retssystem. Under alle omstændigheder kunne et sådant ansvar ikke begrunde, at man tilside-satte *interne, forfatningsmæssige* regler om kompetencefordelingen mellem institutionerne.

28. Rådets argumentation om, at det var nødvendigt at udstede den anfægtede retsakt

22 — Jf. dom af 27.9.1988, sag 51/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5459, særlig præmis 2.

23 — Jf. henvisningerne i fodnote 6.

inden et bestemt tidspunkt af hensyn til retssikkerheden eller beskyttelsen af berettigede forventninger, kan heller ikke tiltrædes. Som allerede nævnt har Rådet på dette punkt hævdet, at de berørte erhvervsdrivende og de præferenceberettigede lande havde en begrundet forventning om, at den generelle præferenceordning ville blive forlænget, således at den også skulle gælde i 1993. Der var intet, der gav grund til at tro, at ordningen eventuelt ville blive afviklet eller indstillet uden varsel. Hertil kommer, at ganske vist kan toldpræferencer suspenderes eller ændres på et hvilket som helst tidspunkt, men at en situation, som de erhvervsdrivende i hvert fald ikke kunne forvente at blive udsat for, netop var den, der efter Rådets opfattelse var fare for ville opstå i begyndelsen af 1993, nemlig en usikkerhed om, fra hvilket tidspunkt den anfægtede forordning ville træde i kraft, og med hensyn til, om det var muligt at foretage de nødvendige toldangivelser.

29. Efter min opfattelse er henvisningen til retssikkerhedsprincippet heller ikke relevant. Hvis dette begreb skal indebære, at der ikke må herske tvivl om, hvilke retsregler der gælder på et bestemt tidspunkt på et bestemt område²⁴, kan der ikke have bestået en sådan tvivl i det foreliggende tilfælde. Varigheden af den generelle toldpræferenceordning for 1992 var udtrykkeligt begrænset til den 31. december 1992, og en manglende eller forsinket forlængelse af særordningen for det følgende år, kunne, som jeg allerede har nævnt, kun medføre, at den fælles toldtarif ville

gælde. Desuden ville en manglende eller forsinket vedtagelse af den anfægtede forordning ikke på nogen måde have rejst tvivl om situationer eller forhold, som var reguleret under den tidligere gældende ordning, lige så lidt som en sådan tvivl kunne opstå i forbindelse med, at et givet land ved tidligere forlængelser eventuelt udgik af listen over præferenceberettigede lande for så vidt angik en eksport af produkter med hel eller delvis toldfritagelse, som måtte være foretaget forud for, at landet blev fjernet fra listen.

30. Mod argumentet om hensynet til beskyttelsen af de erhvervsdrivendes berettigede forventninger kan der rejses de samme indvendinger. Herom må det være tilstrækkeligt at bemærke, at Rådet selv har erkendt, ikke alene, at ordningen er af foreløbig karakter, men også, at den efter sin art *udløber hvert år*, hvilket er en konsekvens af behovet for periodiske tilpasninger af dens indhold og af rækkevidden af de præferencer, der indrømmes under hensyntagen ikke alene til den økonomiske udvikling i de præferenceberettigede lande og markedssituationen for de pågældende produkter, men også til behovet for at foretage ændringer i den fælles toldtarif. Når bortses fra, at det i den foreliggende sag ikke var på tale at afvikle ordningen, har Domstolen i sin praksis til stadighed fastholdt, at de erhvervsdrivende ikke kan forvente, at en bestående situation, som vil

24 — Jf. den klare definition, generaladvokat Mischo har givet i sit forslag til afgørelse i sag C-331/88, dom af 13.11.1990, Fedesa m.fl. Sml. I, s. 4023.

kunne ændres af Fællesskabets institutioner under udøvelsen af deres beføjelser, rent faktisk opretholdes²⁵. Dette må så meget mere gælde for fordele, som de erhvervsdrivende har haft inden for rammerne af den generelle præferenceordning, der, som allerede nævnt, vil kunne tilpasses konstant.

for, at en fællesskabsretsakt træder i kraft fra et tidspunkt inden offentliggørelsen, kan det nemlig i undtagelsestilfælde forholde sig anderledes, når det formål, der søges opnået, kræver det, og når der tages behørigt hensyn til de berørtes berettigede forventninger²⁶.

31. Af det anførte følger således, at det ikke er godtgjort, at der forelå sådanne hensyn til en uopsættelig vedtagelse af forordningen inden et bestemt tidspunkt, som kunne give Rådet hjemmel til ikke at afvente resultatet af høringen af Parlamentet. Hertil kommer, at selv om det ikke er uden betydning, at Rådet under alle omstændigheder kunne have anmodet om indkaldelse af en ekstraordinær session i Parlamentet i begyndelsen af januar 1993, afgav Parlamentet dog sin udtalelse med en »forsinkelse« på kun tre uger.

Hvad angår dette sidstnævnte punkt, er der én omstændighed, som forekommer at være afgørende. Selv hvis det antages, at det var nødvendigt (eller hensigtsmæssigt), at forordningen trådte i kraft den 1. januar 1993, ville dette udmærket kunne have ladet sig gøre under fuld overholdelse af procedurerne i henhold til traktaten. Selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed er til hinder

32. Rådets modargument om, at en efterfølgende berigtigelse af toldangivelser indgivet i tiden fra den 1. januar og indtil forordningens faktiske ikrafttræden ville give anledning til uoverstigelige tekniske og retlige problemer, modbevises af det forhold, at dette netop var, hvad der skete i praksis, da forordningen først blev offentliggjort den 28. januar 1993. Domstolen har fulgt den faste praksis, at »en forordning må betragtes som offentliggjort i hele Fællesskabet på den dato, der er angivet på det nummer af EFT, der indeholder den pågældende forordning. Såfremt det imidlertid måtte blive bevist, at den dato, da nummeret faktisk var til rådighed, ikke svarer til den dato, som er angivet på nummeret, er det datoen for den faktiske offentliggørelse, der lægges til grund«²⁷. Det er derfor ubestrideligt, at den anfægtede retsakt under alle omstændigheder blev udstedt med tilbagevirkende kraft. Det forekommer mig heller ikke indlysende, hvorfor de hævdede »uoverstigelige« vanskeligheder i forbindelse med efterfølgende berigtigelse af toldangivelser i dette tilfælde skulle have været overkommelige, således som Rådet har

25 — Jf. senest dom af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, særlig præmis 43-48.

26 — Jf. senest dom af 1.4.1993, forenede sager C-260/91 og C-261/91, Diversint og Iberlacta, Sml. I, s. 1885, præmis 9.

27 — Jf. f.eks. dom af 9.1.1990, sag C-337/88, SAFA, Sml. I, s. 1, præmis 12.

gjort gældende under retsmødet, når det tages i betragtning, at det altid er muligt at optage uformelle kontakter mellem på den ene side vedkommende fællesskabsinstanser og de kompetente nationale toldmyndigheder.

kan forordningen dog ikke træde i kraft den 1. januar, fordi offentliggørelsen af organisatoriske eller lignende grunde først sker den 28. januar.

33. Desuden har det netop omtalte forhold betydning af endnu en grund, som illustrerer, hvor paradoksal en situation Domstolen skal træffe afgørelse om i denne sag. Det ville således være urimeligt, hvis tvingende grunde til en uopsættelig behandling og hensynet til at varetage en grundlæggende fællesskabsinteresse skulle medføre, at Rådet kunne udstede en forordning i strid med Parlamentets »forfatningsmæssige« beføjelser, mens de samme omstændigheder på samme tid ikke skulle gælde over for den tjenestegren, der har ansvaret for offentliggørelsen af retsakter, således at denne tjenestegren en måned efter udstedelsen og ikrafttrædelsen af en forordning, som var »uopsættelig«, i fred og ro kunne sørge for, at den blev offentliggjort.

Til slut måtte man alligevel give retsakten tilbagevirkende kraft, og denne løsning kunne man da have valgt af hensyn til iagttagelsen af Parlamentets beføjelser og ikke blot af hensyn til trykningen.

Når alt kommer til alt, har omstændighederne i denne sag næsten karakter af en farce, og de faktiske forhold taler i hvert fald for sig selv. Det hævdes, at retsakten — som vel at mærke bestemt ikke var et rent rutineanliggende, men indebar en ændring af klar politisk betydning for de berørte parter — skulle træde i kraft senest den 1. januar, og over for dette kategoriske imperativ måtte den obligatoriske høring af Parlamentet vige, også selv om Domstolen har tillagt kravet om en sådan høring forfatningsrang. Derefter

34. Såfremt Domstolen måtte annullere forordningen, vil jeg dog foreslå, at den gør brug af sin adgang til, hvis den skønner det nødvendigt, at angive »hvilke af den annullerede forordnings virkninger, der skal betragtes som bestående«, jf. traktatens artikel 174, stk. 2. Da den anfægtede forordning kun skulle gælde i 1993, og da den annulleres på grund af formelle mangler ved retsaktens tilblivelse, men den faktisk afgivne udtalelse viser, at også Parlamentet tilsluttede sig retsaktens indhold, vil jeg mene, at tvingende hensyn til retssikkerheden er til hinder for, at de i medfør af forordningen udstedte gennemførelsesbestemmelser drages i tvivl²⁸.

28 — Jf. dom af 10.3.1992, forenede sager C-38/90 og C-151/90, Lomas m.fl., Sml. I, s. 1781, præmis 23 og 24, og af 16.7.1992, Parlamentet mod Rådet, jf. fodnote 15, præmis 22, 23 og 24.

35. På baggrund af det anførte skal jeg foreslå, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

- Rådets forordning (EØF) nr. 3917/92 af 21. december 1992 om forlængelse i 1993 af gyldigheden af forordning (EØF) nr. 3831/90, (EØF) nr. 3832/90, (EØF) nr. 3833/90, (EØF) nr. 3834/90, (EØF) nr. 3835/90 og (EØF) nr. 3900/91 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1991 for visse varer med oprindelse i udviklingslande og om supplerung af listen over præferenceberettigede lande annulleres.
- Den pågældende forordnings virkninger opretholdes.
- Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.