

PARLAMENTET MOD RÅDET  
DOMSTOLENS DOM  
2. marts 1994 \*

I sag C-316/91,

Europa-Parlamentet, først ved juridisk konsulent Jorge Campinos, og derefter ved José Luís Rufas Quintana, Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, bistået af professor i fællesskabsret Roland Bieber, Université de Lausanne, og med valgt adresse i Luxembourg i Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktøren for Rådets Juridiske Tjeneste, Arthur Alan Dashwood, og juridisk konsulent Jürgen Huber, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktøren for Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, Bruno Eynard, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

\* Processprog: fransk.

støttet af

**Kongeriget Spanien** ved Alberto Navarro González, director general de coordinación jurídica e institucional comunitaria de la Secretaría de Estados para las Comunidades Europeas, og Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado ved Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenient,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Rådets finansforordning 91/491/EØF af 29. juli 1991 vedrørende samarbejdet med henblik på udviklingsfinansiering under fjerde AVS/EØF-konvention (EFT L 266, s. 1),

har

## DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini og J. C. Moitinho de Almeida samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (refererende dommer) og J. L. Murray,

generaladvokat: F. G. Jacobs  
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. september 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. november 1993,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved stævning registreret på Domstolens Justitskontor den 6. december 1991 har Europa-Parlamentet i medfør af EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af Rådets finansforordning 91/491/EØF af 29. juli 1991 vedrørende samarbejdet med henblik på udviklingsfinansiering under fjerde AVS/EØF-konvention (EFT L 266, s. 1).
- 2 Den fjerde AVS/EØF-konvention blev undertegnet i Lomé den 15. december 1989 (EFT 1991 L 229, s. 3). Det finansielle samarbejde er omhandlet i afsnit III, kapitel 2, i konventionens tredje del. Artikel 231 henviser for så vidt angår spørgsmålet om den samlede finansielle bistand til den som bilag til konventionen knyttede finansprotokol. Den samlede bistand er fastsat til 12 000 mio. ECU. Den 16. juli 1990 vedtog repræsentanterne for regeringerne for Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs medlemsstater, forsamlet i Rådet, en intern aftale, 91/401/EØF, om finansiering og forvaltning af Fællesskabets bistand inden for fjerde AVS/EØF-konvention (EFT 1991 L 229, s. 288). Ved denne aftale oprettede medlemsstaterne en syvende Europæisk Udviklingsfond (1990) (herefter benævnt »EUF«).
- 3 I henhold til artikel 32 i den interne aftale skal gennemførelsesbestemmelserne til denne fastsættes i en finansforordning, som vedtages af Rådet med kvalificeret flertal som omhandlet i aftalens artikel 21, stk. 4, på grundlag af et udkast fra Kommissionen og efter udtalelse fra Den Europæiske Investeringsbank for så vidt angår de bestemmelser, som vedrører denne, samt fra Revisionsretten. Denne

finansforordning, som Europa-Parlamentet har påstået annulleret, blev udstedt af Rådet den 29. juli 1991.

4 Ved sagen søger Parlamentet fastslået, at udgifterne til udviklingsbistand under den fjerde AVS/EØF-konvention er udgifter for Fællesskabet, som dermed skal være underlagt regler i finansforordninger udstedt i medfør af EØF-traktatens artikel 209.

5 Ved særskilt processkrift har Rådet påstået sagen afvist. For det første er der ikke tale om en retsakt udstedt af Rådet i den i traktatens artikel 173 forudsatte betydning, og for det andet er Parlamentet ikke søgsmålsberettiget i dette tilfælde. Ved kendelse af 30. september 1992 har Domstolen besluttet at behandle denne formalitetsindsigelse sammen med sagens realitet.

## **Formaliteten**

6 Rådet og den spanske regering har af to grunde bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

- 7 For det første har Rådet gjort gældende, at finansforordningen ikke er en retsakt, der kan anfægtes på grundlag af traktatens artikel 173. Selv om finansforordningen er en retsakt udstedt af Rådet, er der ikke tale om en retsakt, som er blevet udstedt i medfør af traktatens bestemmelser, men om en retsakt udstedt på grundlag af en beføjelse, som Rådet er blevet tillagt ved en bestemmelse i en international aftale, som samtlige medlemsstater er part i.
- 8 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at annullationssøgsmål kan anlægges til prøvelse af enhver af institutionerne udstedt bestemmelse, som tilsigter at skabe retsvirkninger, uanset bestemmelsens karakter og form (jf. dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 41, præmis 42, org. ref.: Rec. s. 263).
- 9 Det følger heraf, at en af Parlamentet anlagt sag til prøvelse af en af en institution udstedt retsakt, der tilsigter at skabe retsvirkninger, kan antages til realitetsbehandling, idet dette ikke afhænger af, hvorvidt retsakten er blevet udstedt af den pågældende institution i medfør af traktatens bestemmelser.
- 10 For det andet har Rådet gjort gældende, at Parlamentet ikke kan hævde, at dets beføjelser er blevet tilsidesat, idet Parlamentet er blevet hørt, selv om der var tale om en fakultativ høring.
- 11 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af fast retspraksis (jf. herved dom af 22.5.1990, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041, præmis 21), at der ved traktaterne er blevet tilvejebragt en kompetencefordeling mellem Fællesskabets

forskellige institutioner, hvorved hver enkelt institution er tillagt opgaver som led i Fællesskabets institutionelle opbygning og gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget Fællesskabet.

- 12 Det påhviler Domstolen at værne om denne institutionelle balance ved at sikre den fulde gennemslagskraft af traktatens bestemmelser om kompetencefordelingen. I sin dom i ovennævnte sag, Parlamentet mod Rådet, præmis 27, fastslog Domstolen i overensstemmelse hermed, at Parlamentet kan indbringe et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt udstedt af Rådet eller Kommissionen, forudsat søgsmålet alene skal sikre Parlamentets beføjelser, og det kun er baseret på anbringender om, at disse er tilsidesat.
- 13 Dette krav er opfyldt, såfremt Parlamentet i tilstrækkelig grad klargør, hvilken af dets beføjelser der tilsigtes værnet, og hvorledes denne beføjelse efter dets opfattelse er blevet tilsidesat.
- 14 I denne sag gør Parlamentet gældende, at dets beføjelse bestod i, at der forelå en forpligtelse til at høre Parlamentet i forbindelse med vedtagelsen af finansforordningen, der som retligt grundlag burde have haft traktatens artikel 209, hvorefter der skal ske en høring af Parlamentet. Ved at udstede forordningen på grundlag af artikel 32 i den interne aftale, der ikke foreskriver en sådan høring, har Rådet tilsidesat den nævnte beføjelse.
- 15 Der kan ikke gives Rådet medhold i, at der ikke er sket nogen tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser, idet Parlamentet rent faktisk blev hørt.

- 16 Retten til at blive hørt i overensstemmelse med en bestemmelse i traktaten udgør en beføjelse for Parlamentet. Udstedelsen af en retsakt på et retligt grundlag, hvorefter der ikke består noget krav om en sådan høring, kan indebære en tilsidesættelse af denne beføjelse, også selv om der er sket en fakultativ høring.
- 17 En forskriftsmæssig høring af Parlamentet i de tilfælde, hvor traktaten indeholder bestemmelse herom, er således et af de midler, som gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsproceduren i Fællesskabet (jf. domme af 29.10.1980 i de såkaldte »isoglucose-sager«, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 33, og sag 139/79, Maizena mod Rådet, Sml. s. 3393, præmis 34).
- 18 Det bemærkes endvidere, at såfremt Parlamentet skulle høres i henhold til traktatens artikel 209, ville en særlig bestemmelse finde anvendelse. I henhold til artikel 127 i Rådets finansforordning af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 356, s. 1, og EFT 1991 C 80, s. 1 — offentliggørelse af den ajourførte tekst) kan Rådet kun vedtage ændringer af denne forordning efter anvendelse af samrådsproceduren, hvis Europa-Parlamentet kræver det.
- 19 Den af Parlamentet anlagte sag vil herefter være at antage til realitetsbehandling.

### Realiteten

- 20 Afsnit III i konventionens tredje del regulerer spørgsmålet om samarbejdet med henblik på udviklingsfinansiering. I konventionens artikel 231 hedder det, at

»Fællesskabets samlede finansielle bistand« til de i afsnit III angivne formål fastsættes i en til konventionen knyttet finansprotokol.

- 21 Parlamentet har gjort gældende, at det allerede må følge af ordlyden af konventionens artikel 231, som genfindes i finansprotokollens artikel 1, at Fællesskabet som sådan over for AVS-staterne som led i samarbejdet med henblik på udviklingsfinansiering har påtaget sig en folkeretlig forpligtelse, der er selvstændig i forhold til medlemsstaternes forpligtelser.
- 22 Bistandsmidlerne udgør dermed udgifter for Fællesskabet, der skal opføres på Fællesskabets budget, og som er underlagt traktatens bestemmelser om gennemførelsen af budgettet, jf. navnlig artikel 209.
- 23 Der kan ikke gives Parlamentet medhold heri.
- 24 Der må sondres mellem på den ene side spørgsmålet om, hvem der har indgået en forpligtelse over for AVS-staterne, og på den anden side spørgsmålet om, hvorvidt det er Fællesskabet eller dets medlemsstater, som skal opfylde den indgåede forpligtelse. Det første spørgsmål beror på en fortolkning af konventionen og af kompetencefordelingen i henhold til fællesskabsretten mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på det pågældende område, mens det andet spørgsmål alene afhænger af den nævnte kompetencefordeling.



- 25 Der bør indledningsvis ske en undersøgelse af spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem Fællesskabets og dets medlemsstater for så vidt angår udviklingsbistand.
- 26 Fællesskabets kompetence på dette område er ikke eksklusiv. Medlemsstaterne kan derfor på egne vegne påtage sig forpligtelser over for tredjelande, såvel kollektivt som individuelt, eller sammen med Fællesskabet.
- 27 Som anført af den spanske regering støttes denne antagelse af det ved traktaten om Den Europæiske Union indsatte nye afsnit XVII i EF-traktaten, hvis artikel 130 X foreskriver, at Fællesskabet og medlemsstaterne skal samordne deres politik med hensyn til udviklingssamarbejde og føre samråd om deres bistandsprogrammer, ligesom der efter bestemmelsen kan iværksættes fælles aktioner.
- 28 Der må herefter ske en fortolkning af konventionen med henblik på at afgøre, hvem der har påtaget sig den pågældende forpligtelse.
- 29 Konventionen er i henhold til præamblen og artikel 1 indgået mellem Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og AVS-staterne på den anden side. Ved konventionen indføres der et »AVS/EØF-samarbejde«, der i det væsentlige er af bilateral karakter. Med de undtagelser, der udtrykkeligt er fastsat i konventionen,

er Fællesskabet og dets medlemsstater herefter som parter i forhold til AVS-staterne sammen over for disse ansvarlige for opfyldelsen af enhver forpligtelse, der følger heraf, herunder forpligtelserne vedrørende finansiel bistand.

- 30 Ganske vist anvendes udtrykket »Fællesskabets finansielle bistand« såvel i konventionens artikel 231 som i finansprotokollens artikel 1, men flere andre bestemmelser anvender begrebet »Fællesskabet« som sigtende til Fællesskabet og dets medlemsstater som helhed.
- 31 Konventionens artikel 338 indeholder således — uden nogen som helst angivelse af afgørelsens art — bestemmelse om, at associeringens Ministerråd træffer afgørelse ved fælles overenskomst mellem Fællesskabet på den ene side og AVS-staterne på den anden. Endvidere indeholder konventionens artikel 367 bestemmelse om, at Fællesskabet kan opsige konventionen, uden nærmere angivelse af, hvad begrebet Fællesskabet her sigter til.
- 32 Endelig bestemmer konventionens artikel 223 netop hvad angår samarbejdet med henblik på udviklingsfinansiering, at medmindre andet er fastsat i konventionen, vedtages eller anses enhver afgørelse, der kræver en af de kontraherende parter godkendelse, for vedtaget tres dage efter meddelelsen fra den anden part.
- 33 Det følger heraf, at forpligtelsen til at yde »Fællesskabets finansielle bistand« i overensstemmelse med samarbejdets i det væsentlige bilaterale karakter påhviler Fællesskabet og dets medlemsstater sammen.

- 34 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det henhører under Fællesskabet eller under dets medlemsstater at opfylde denne forpligtelse, bemærkes, jf. hvad der er angivet ovenfor i præmis 26, at Fællesskabets kompetence med hensyn til udviklingsbistand ikke er eksklusiv, således at medlemsstaterne kollektivt kan udøve deres kompetence på dette område derved, at de stiller de til finansiering af bistandshjælpen til AVS-staterne nødvendige midler til rådighed.
- 35 Følgelig henhører gennemførelsen af Fællesskabets finansielle bistand som omhandlet i konventionens artikel 231 og finansprotokollens artikel 1 under en delt kompetence for Fællesskabet og dets medlemsstater, som kan træffe nærmere afgørelse om finansieringen af og vilkårene i forbindelse med den økonomiske bistand.
- 36 Denne afgørelse er blevet truffet ved den interne aftale 91/401 om finansiering og forvaltning af Fællesskabets bistand inden for fjerde AVS/EØF-konvention, hvis gennemførelsesbestemmelser er blevet fastsat i den anfægtede finansforordning, som Rådet udstedte på grundlag af den interne aftales artikel 32.
- 37 Artikel 1 i den interne aftale indeholder bestemmelse om, at medlemsstaterne opretter EUF, og fastsætter den enkelte medlemsstats bidrag til denne fond. I henhold til artikel 10 administreres EUF af Kommissionen, i henhold til artikel 33, stk. 2, udøver Revisionsretten ligeledes sine beføjelser i forbindelse med EUF's transaktioner, og artikel 33, stk. 3, indeholder bestemmelse om, at decharge for den finansielle forvaltning af EUF meddeles Kommissionen af Parlamentet efter henstilling fra Rådet.

- 38 Det følger heraf, at medlemsstaterne direkte stiller de midler til rådighed, der er nødvendige for at kunne afholde udgifterne til Fællesskabets bistand som omhandlet i konventionens artikel 231 og finansprotokollens artikel 1, og at disse midler fordeles via en fond, som medlemsstaterne har oprettet ved en fælles aftale, og hvis administration fællesskabsinstitutionerne på grundlag af denne aftale inddrages i.
- 39 De pågældende udgifter kan herefter ikke anses som udgifter for Fællesskabet, der skal opføres på Fællesskabets budget, og som traktatens artikel 209 finder anvendelse på.
- 40 Parlamentet har endelig for Domstolen gjort gældende, at det forhold, at udgifterne er udgifter for Fællesskabet, følger af samtlige de fastsatte regler vedrørende udgifternes forvaltning og de formål, som udgifterne er bestemt til. Det fremgår således, ifølge Parlamentet, af forarbejderne til finansforordningen, af dennes udformning, af reglerne om, hvorledes beslutninger træffes, samt af forordningens indhold, at denne har mange lighedspunkter med EF-retsakter.
- 41 Der kan ikke gives Parlamentet medhold heri. Ingen bestemmelse i traktaten er til hinder for, at medlemsstaterne uden for rammerne af traktaten fastsætter procedureregler, der tager udgangspunkt i de regler, som finder anvendelse på Fællesskabets udgifter, og herved inddrager fællesskabsinstitutionerne (jf. dom af 30.6.1993, forenede sager C-181/91 og C-248/91, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3685).
- 42 Det følger heraf, at finansforordningen ikke skulle have været udstedt på grundlag af traktatens artikel 209, hvorfor ingen af Parlamentets beføjelser er blevet tilsidesat. Sagsøgte vil herefter være at frifinde.

## Sagens omkostninger

- 43 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Parlamentet har tabt sagen og bør dømmes til at betale sagens omkostninger. Kongeriget Spanien, der har interveneret i sagen, bør dog bære sine egne omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

## DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger. Intervenienten, Kongeriget Spanien, bærer dog sine egne omkostninger.

Due Mancini Moitinho de Almeida Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. marts 1994.

R. Grass

O. Due

Justitssekretær

Præsident