

ARREST VAN HET HOF
10 mei 1995 *

In zaak C-417/93,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door C. Pennera, afdelingshoofd bij de juridische dienst, bijgestaan door E. Perillo, lid van deze dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, Kirchberg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. A. Dashwood, directeur bij de juridische dienst, en M. C. Giorgi, juridisch adviseur, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de afdeling juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening (Euratom, EEG) nr. 2053/93 van de Raad van 19 juli 1993 betreffende technische bijstand aan de Onafhankelijke Staten van de voormalige Unie van Socialistische Sowjetrepublieken en aan Mongolië bij het streven naar sanering en herstel van de economie (PB 1993, L 187, blz. 1),

wijst

* Procestaak: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann en P. Jann, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 24 januari 1995, tijdens welke de Raad vertegenwoordigd was door M. C. Giorgi en J.-P. Jacqué, directeur bij de juridische dienst,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 februari 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 12 oktober 1993 ter griffie van het Hof ingeschreven verzoekschrift heeft het Europees Parlement krachtens artikel 173 EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van verordening (Euratom, EEG) nr. 2053/93 van de Raad van 19 juli 1993 betreffende technische bijstand aan de Onafhankelijke Staten van de voormalige Unie van Socialistische Sowjetrepublieken en aan Mongolië bij het streven naar sanering en herstel van de economie (PB 1993, L 187, blz. 1).

- 2 Deze verordening is in de plaats gekomen van verordening (EEG, Euratom) nr. 2157/91 van de Raad van 15 juli 1991 betreffende technische bijstand aan de Unie van Socialistische Sowjetrepublieken bij het streven naar sanering en herstel van haar economie (PB 1991, L 201, blz. 2). Het bij verordening nr. 2157/91 opgezette programma voor technische bijstand, gewoonlijk TACIS genoemd (hierna: het „TACIS-programma”), was opgesteld voor de jaren 1991 en 1992.

- 3 Omdat de Commissie van mening was, dat de situatie van de landen die de voormalige Sovjet-Unie vormden, alsmede van sommige buurlanden de voortzetting van het TACIS-programma verlangden, heeft zij op 25 november 1992 een voorstel [COM (92) def.] uitgewerkt voor een verordening (EEG, Euratom) van de Raad betreffende technische bijstand aan de Onafhankelijke Staten van de voormalige Unie van Socialistische Sowjetrepublieken en Mongolië bij het streven naar sanering en herstel van de economie (PB 1993, C 48, blz. 13); dit programma zou de drie volgende jaren bestrijken.

- 4 Dit voorstel is op 15 januari 1993 aan de Raad voorgelegd en dezelfde dag ter informatie aan het Parlement gezonden. De Commissie deelde mee, dat haar voorstel grotendeels gebaseerd was op verordening nr. 2151/91 (reeds aangehaald) en dat zij de ten opzichte van die verordening aangebrachte wijzigingen tot een minimum had beperkt.

- 5 Het betrokken voorstel, dat was gebaseerd op de artikelen 235 EEG-Verdrag en 203 EGA-Verdrag, zodat het Parlement daarover diende te worden geraadpleegd, is op 5 maart 1993 door de Raad aan het Parlement gezonden. De Raad heeft het Parlement formeel om toepassing van de urgentieprocedure verzocht.

- 6 Na een periode van herhaald onderzoek van dit voorstel door de bevoegde commissie van het Parlement en na langdurige discussies in voltallige zitting,

die werden bijgewoond door vertegenwoordigers van de Raad en de Commissie, en herhaald uitstel van stemming van het Parlement, heeft laatstgenoemde het voorstel bij resolutie van 14 juli 1993 verworpen.

- 7 Op 19 juli 1993 heeft de Raad de bestreden verordening vastgesteld.

Het eerste middel

- 8 Tot staving van zijn beroep betoogt het Parlement in de eerste plaats, dat de Raad in casu de in de artikelen 235 EEG-Verdrag en 203 EGA-Verdrag vervatte verplichting tot raadpleging niet is nagekomen. Het Parlement is weliswaar om advies gevraagd, doch deze raadpleging was slechts schijn of fictief, aangezien het voorstel van de Commissie onmiddellijk binnen de Raad is besproken, niet alleen voordat het advies was uitgebracht, maar zelfs voordat het Parlement officieel om advies was gevraagd. Op het moment dat het Parlement officieel om advies werd gevraagd, waren de werkzaamheden binnen de Raad in feite reeds zo ver gevorderd, dat de raadpleging een reeds achterhaald en verouderd voorstel betrof. Ook al had de Raad namelijk op dat tijdstip de tekst van de verordening nog niet formeel vastgesteld, inhoudelijk stond zijn besluit reeds vast. Volgens het Parlement levert een dergelijke handelwijze niet alleen een schending van wezenlijke vormvoorschriften op, maar ook misbruik van bevoegdheid, en schendt zij de verplichting van loyale samenwerking tussen de instellingen.
- 9 Terzake zij opgemerkt, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de reguliere raadpleging van het Parlement in de gevallen waarin het Verdrag dat verlangt, een wezenlijk vormvoorschrift vormt, welks niet-naleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt (arrest van 29 oktober 1980, zaak 138/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 33).

- 10 Beklemtoond moet echter worden, dat in het kader van de raadplegingsprocedure geen enkele gemeenschapsrechtelijke bepaling de Raad verbiedt om voordat het Parlement zijn advies heeft uitgebracht het voorstel van de Commissie te onderzoeken of te proberen tot een algemene oriëntatie of zelfs een gemeenschappelijk standpunt binnen de Raad te komen, zolang hij maar geen definitief standpunt vaststelt alvorens kennis te hebben genomen van het advies van het Parlement. Een dergelijk verbod volgt overigens evenmin uit een doelstelling van institutionele of procedurele aard.
- 11 Integendeel, een handelwijze als die welke de Raad in deze zaak wordt verweten beantwoordt aan het rechtmatig streven om de periode gedurende welke de Raad het advies van het Parlement afwacht, voor zijn eigen voorbereiding te benutten en aldus onnodige vertraging te voorkomen. Enkel wanneer de Raad een definitief standpunt inneemt voordat hij het advies van het Parlement heeft ontvangen, wordt de verplichting tot raadpleging geschonden.
- 12 Blijkens de pleidooien ter terechtzitting voor het Hof heeft het Parlement er geen bezwaar tegen dat de Raad, wanneer hij het Parlement eenmaal om advies heeft gevraagd, gelijktijdig met zijn werkzaamheden begint, doch verwijt het de Raad, dat hij in casu in feite zijn standpunt al definitief had vastgesteld, voordat hij het Parlement om advies heeft gevraagd.
- 13 Dienaangaande blijkt uit de stukken, dat met het onderzoek van het voorstel van de Commissie binnen de Raad een begin was gemaakt voordat het Parlement officieel om advies is gevraagd. Een werkgroep van de Raad, de zogeheten „voormalige USSR-groep”, heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) op 4 maart 1993, dat wil zeggen de dag voordat het Parlement om advies werd gevraagd, een document gezonden waarin de stand van de werkzaamheden binnen

die groep betreffende het betrokken voorstel werd beschreven. Het Coreper heeft het voorstel echter pas op 24 maart 1993 voor het eerst op basis van genoemd document onderzocht. De Raad heeft het voorstel voor het eerst op 5 april 1993 onderzocht en heeft kunnen constateren, dat er binnen de Raad „een grote mate van overeenstemming bestond”. Verder besloot hij het voorstel na ontvangst van het advies van het Parlement opnieuw te onderzoeken.

- 14 Uit dit historisch overzicht blijkt, dat de Raad zijn definitieve standpunt met betrekking tot het voorstel van de Commissie niet had vastgesteld, voordat hij het advies van het Parlement heeft ontvangen.
- 15 Aangezien het Parlement geen gegevens heeft aangevoerd die het tegendeel bewijzen, moet het eerste middel van het beroep ongegrond worden verklaard.

Het tweede middel

- 16 Het Parlement stelt, dat in casu de tekst van de verordening die de Raad uiteindelijk heeft vastgesteld, op vier punten afwijkt van het voorstel van de Commissie waarover het is geraadpleegd. Omdat het hierbij om wezenlijke wijzigingen gaat, had het Parlement opnieuw geraadpleegd moeten worden. Aangezien dit niet is gebeurd, zou de bestreden verordening nietig moeten worden verklaard.
- 17 Terzake zij opgemerkt dat volgens de rechtspraak van het Hof het vereiste dat het Parlement in de door het Verdrag voorziene gevallen wordt geraadpleegd, impliceert dat steeds een nieuwe raadpleging moet volgen wanneer de uiteindelijk door

de Raad vastgestelde tekst, in zijn geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement reeds werd geraadpleegd (arresten van 16 juli 1992, zaak C-65/90, Parlement/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-4593, r. o. 16, en 1 juni 1994, zaak C-388/92, Parlement/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-2081). Mitsdien moet elk van de door verzoeker genoemde wijzigingen worden onderzocht.

- 18 In de eerste plaats merkt het Parlement op, dat artikel 2 van de uiteindelijke tekst van de verordening niet voorkwam in het voorstel van de Commissie, hetgeen moet worden aangemerkt als een wijziging die het wezen van de tekst raakt waarover het was geraadpleegd. Volgens deze bepaling komen de betrokken staten in aanmerking voor de bijstand in het TACIS-programma, voor zover zij geen financiële en technische hulp ontvangen krachtens verordening (EEG) nr. 443/92 van 25 februari 1992, welke hulp bestemd is voor de ontwikkelingslanden van Latijns-Amerika en Azië (PB 1992, L 52, blz. 1).
- 19 Uit het dossier blijkt, dat de betrokken bepaling, die concreet de situatie van Mongolië betreft, een cumulatie van communautaire hulp beoogt te vermijden. Deze bepaling tast echter niet de bij het TACIS-programma ingevoerde voorziening aan, maar vormt een specifieke aanvulling, die niet als een wezenlijke wijziging van het voorstel van de Commissie kan worden aangemerkt, die een nieuwe raadpleging van het Parlement noodzakelijk maakt.
- 20 In de tweede plaats stelt het Parlement vast, dat aan de uiteindelijke tekst van de verordening een bijlage II is toegevoegd betreffende gebieden waaraan in het kader van de TACIS-bijstand voorrang wordt verleend. Deze gebieden, die in het voorstel van de Commissie waren omschreven in artikel 3, lid 3, zouden in de uiteindelijke tekst zijn opgenomen in artikel 4, lid 3, die op dit punt verwijst naar bijlage II. Volgens het Parlement wordt in de betrokken bijlage gedetailleerd geregeld op welke gebieden de TACIS-bijstand zich moet richten, en gaat deze bijlage dus verder dan hetgeen in de bepalingen van het overeenkomstige artikel van het voorstel is voorzien.
- 21 Deze benadering kan niet worden gevolgd. Uit artikel 4, lid 3, van de uiteindelijke tekst van de verordening, gelezen in samenhang met de betrokken bijlage, blijkt

immers dat deze een indicatieve opsomming geeft van de gebieden waarop de TACIS-bijstand zich in het bijzonder richt. Door de bijlage, die niet limitatief is, wordt de werkingssfeer van artikel 3, lid 3, van het oorspronkelijke voorstel niet gewijzigd. Het Parlement behoefde daarom niet opnieuw te worden geraadpleegd.

- 22 In de derde plaats merkt het Parlement op, dat aan artikel 6, lid 4, van het voorstel van de Commissie, dat artikel 7, lid 4, van de uiteindelijke tekst is geworden, een derde alinea is toegevoegd. Deze nieuwe alinea stelt voor de deelneming van ondernemingen uit derde landen aan projecten met medefinanciering de voorwaarde van wederkerigheid. Volgens het Parlement vormt een dergelijke voorwaarde, die voor de derde landen van enorm politiek belang is, een wezenlijke wijziging van het voorstel, die een nieuwe raadpleging van het Parlement noodzakelijk maakt.
- 23 Het standpunt van het Parlement betreffende de toevoeging van de betrokken alinea kan evenmin worden aanvaard. De bedoelde voorwaarde van wederkerigheid is een specifiek criterium, dat in overeenstemming is met de op dit gebied gewoonlijk gevolgde praktijk, en zij raakt noch de algemene systematiek van het TACIS-programma, noch het beginsel van deelneming van ondernemingen uit derde landen aan projecten met medefinanciering.
- 24 De laatste door het Parlement genoemde wijziging betreft de aard van het comité dat de Commissie moet bijstaan bij de toepassing van het TACIS-programma. Terwijl het voorstel van de Commissie in artikel 7 voorzag in een beheerscomité, als bedoeld in procedure II, variant b, van artikel 2 van besluit 87/373/EEG van de Raad van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB 1987, L 197, blz. 33), heeft de Raad in artikel 8 van de verordening uiteindelijk gekozen voor een reglementeringscomité, als bedoeld in procedure III, variant a, van het

betrokken besluit. Volgens het Parlement is het van enorm belang, welk soort van comité wordt gekozen, zodat de in het voorstel van de Commissie aangebrachte wijziging als wezenlijk moet worden aangemerkt.

- 25 Opgemerkt zij, dat het in de onderhavige verordening voorziene comité een belangrijke rol dient te spelen bij de tenuitvoerlegging van het TACIS-programma. De keuze van het ene soort comité of het andere kan daarom van doorslaggevende invloed zijn op het functioneren van de betrokken regeling, voor zover deze keuze een verschil in besluitvormingsprocedures en een verschil in verdeling van bevoegdheden tussen de Commissie en de Raad meebrengt.
- 26 In casu is het globale evenwicht tussen de aan de Commissie en de aan de Raad verleende bevoegdheden echter niet op beslissende wijze beïnvloed door de keuze tussen de twee soorten van betrokken comités, zodat de wijziging die in het voorstel van de Commissie is aangebracht niet wezenlijk was. Mitsdien behoeft het Parlement over dit punt evenmin opnieuw te worden geraadpleegd.
- 27 Dit middel moet daarom eveneens worden afgewezen.

Het derde middel

- 28 Artikel 7, lid 2, tweede alinea, van de bestreden verordening luidt als volgt:

„De overeenkomsten inzake diensten tot en met 300 000 ecu worden in de regel gesloten via niet-openbare aanbesteding en onderhandse overeenkomst. Dit bedrag

kan door de Raad worden herzien op basis van een Commissievoorstel, waarbij rekening wordt gehouden met de ervaring die is opgedaan in soortgelijke gevallen.”

- 29 Het Parlement stelt, dat in elk geval de tweede zin van deze bepaling nietig moet worden verklaard. Het zou immers onwettig zijn, dat een wetgevende tekst, voor de vaststelling waarvan de raadpleging van het Parlement vereist is, bepaalt, dat deze tijdens de toepassing ervan kan worden gewijzigd, zonder dat het Parlement over het wijzigingsvoorstel wordt geraadpleegd. Een dergelijke wijzigingsprocedure, die verschilt van die welke voor de vaststelling van de oorspronkelijke tekst is vereist, zou neerkomen op een beperking van de prerogatieven van het Parlement.
- 30 Gelijk het Hof, met name op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, reeds heeft geoordeeld, geldt de procedure van vaststelling door de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement, van verordeningen betreffende een communautair beleid alleen voor basisverordeningen, die essentiële gegevens bevatten voor de te regelen materie, en kunnen de uitvoeringsbepalingen van deze verordeningen door de Raad volgens een andere procedure worden vastgesteld (arresten van 17 december 1970, zaak 25/70, Köster, Berodt & Co., Jurispr. 1970, blz. 1161, r. o. 6, en 16 juni 1987, zaak 46/86, Romkes, Jurispr. 1987, blz. 2671, r. o. 16).
- 31 Deze rechtspraak is inzonderheid van toepassing in het onderhavige geval, waarin de Raad op basis van artikel 235 EEG-Verdrag en artikel 203 EGA-Verdrag bevoegd is om op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement de betrokken verordening vast te stellen.
- 32 In casu kan de aan artikel 7, lid 2, tweede alinea, van de bestreden verordening toegevoegde bepaling niet essentieel worden geacht voor de TACIS-bijstandregeling.

Zij raakt immers noch het beginsel dat de overeenkomsteninzake diensten in het kader van het TACIS-programma via niet-openbare aanbesteding en onderhandse overeenkomst worden gesloten, noch, a fortiori, de algemene systematiek van de betrokken verordening. Aangezien zij enkel voorziet in de mogelijkheid om, rekening houdend met de opgedane ervaring, de drempel te herzien waarboven een dergelijke wijze van sluiting van de betrokken overeenkomsten niet langer mogelijk is, vormt de gewraakte bepaling slechts een toepassingsmodaliteit van het TACIS-programma.

- 33 De Raad heeft zich daarom terecht op het standpunt kunnen stellen, dat de herziening van deze drempel tot de uitvoeringsbevoegdheden behoorde, waarvoor niet de procedure geldt die is voorzien in de artikelen van het EEG- en EGA-Verdrag op basis waarvan de bestreden verordening is vastgesteld. Dit middel is derhalve evenmin gegrond.
- 34 Aangezien geen van verzoekers middelen kan slagen, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

- 35 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien het Parlement in het ongelijk is gesteld, moet het in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst het Parlement in de kosten.

Rodríguez	Iglesias	Schockweiler	Kapteyn	Gulmann
Jann	Mancini	Kakouris	Moitinho de Almeida	
Murray	Edward	Puissochet	Hirsch	Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 mei 1995.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias