

ARREST VAN HET HOF

8 juli 1999 *

In zaak C-189/97,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door G. Garzón Clariana, jurisconsult, C. Pennera, afdelingshoofd bij de juridische dienst, en H. Krück, lid van genoemde dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij zijn secretariaat-generaal, Kirchberg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-P. Jacqué, directeur bij de juridische dienst, J. Carbery en F. van Craeynest, juridisch adviseurs bij genoemde dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

* Procestaal: Frans.

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard E. Servais 4-6,

intervenient,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 408/97 van de Raad van 24 februari 1997 betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Islamitische Republiek Mauretanië tot samenwerking op het gebied van de zeevisserij en tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van die overeenkomst (PB L 62, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (rapporteur), G. Hirsch en P. Jann, kamerpresidenten, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo

griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 2 februari 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 maart 1999,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij op 16 mei 1997 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft het Europees Parlement krachtens artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) verzocht om nietigverklaring van verordening (EG) nr. 408/97 van de Raad van 24 februari 1997 betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Islamitische Republiek Mauretanië tot samenwerking op het gebied van de zeevisserij en tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van die overeenkomst (PB L 62, blz. 1; hierna: „bestreden verordening”).
- 2 Bij beschikking van de president van het Hof van 2 oktober 1997 is het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.
- 3 Op 18 januari 1996 zegde de Islamitische Republiek Mauretanië de overeenkomst met de Europese Economische Gemeenschap betreffende de visserij voor de kust van Mauretanië op. Beide partijen gingen daarop onderhandelingen aan, waarna op 20 juni 1996 een nieuwe overeenkomst (hierna: „visserijovereenkomst met Mauretanië”) werd geparafeerd.
- 4 Deze overeenkomst, die is gesloten voor een periode van vijf jaar te rekenen vanaf 1 augustus 1996, verleent vissers uit de Europese Gemeenschap vangstmogelijkheden in de wateren die onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Islamitische Republiek Mauretanië vallen. Dit land ontvangt ingevolge artikel 7 van de

overeenkomst een financiële tegenprestatie en financiële steun van de Gemeenschap. Artikel 2, lid 1, van het aan de visserijovereenkomst met Mauretanië gehechte Protocol tot vaststelling van de vangstmogelijkheden en de bedragen van de financiële compensatie en de financiële steun voor de periode van 1 augustus 1996 tot en met 31 juli 2001, bepaalt:

„Het totaal van de financiële tegenprestatie bedoeld in artikel 7 van de overeenkomst wordt voor de in artikel 1 vermelde periode vastgesteld op 266,8 miljoen ECU, te betalen in vijf jaarlijkse gedeelten:

— het eerste jaar: 55 160 000 ECU

— het tweede jaar: 54 360 000 ECU

— het derde jaar: 53 560 000 ECU

— het vierde jaar: 52 160 000 ECU

— het vijfde jaar: 51 560 000 ECU.”

⁵ Op voorstel van de Commissie stelde de Raad besluit 96/731/EG van 26 november 1996 vast, betreffende de sluiting van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling inzake de voorlopige toepassing van de Overeenkomst

tussen de Europese Gemeenschap en de Islamitische Republiek Mauretanië tot samenwerking op het gebied van de zeevisserij (PB L 334, blz. 16).

- 6 Tevens zond de Commissie de Raad op 9 september 1996 een voorstel toe voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Islamitische Republiek Mauretanië tot samenwerking op het gebied van de zeevisserij en tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van die overeenkomst (PB C 352, blz. 5). Dit voorstel, dat was gebaseerd op het EG-Verdrag, „inzonderheid artikel 43 juncto artikel 228, lid 3, tweede alinea”, impliceerde dat de instemming van het Parlement moest worden verkregen.
- 7 Op 13 november 1996 besloot de Raad het Parlement te raadplegen met betrekking tot dit voorstel voor een verordening. De Raad baseerde zijn verzoek evenwel op artikel 43 van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG) juncto artikel 228, lid 2 en lid 3, eerste alinea, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 300, lid 2 en lid 3, eerste alinea, EG), waarmee hij tot uiting bracht, dat hij zijns inziens slechts het advies van het Parlement behoefde in te winnen.
- 8 De bevoegde commissie van het Parlement keurde het voorstel voor een verordening goed, op voorwaarde dat dit alsnog op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag zou worden gebaseerd. Zij betoogde met name, dat de visserijovereenkomst met Mauretanië aanzienlijke gevolgen voor de begroting had in de zin van artikel 228, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag, zodat de sluiting van de overeenkomst de instemming van het Parlement behoefde.
- 9 Op 28 november 1996 nam het Parlement een besluit over het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Islamitische Republiek Mauretanië tot samenwerking op het gebied van de zeevisserij en tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van die overeenkomst (PB C 380, blz. 19). Na de door de Raad gekozen rechtsgrondslag te hebben vervangen door artikel 228, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag, stemde het Parlement in met de vaststelling van de bestreden verordening.

- 10 Op 24 februari 1997 stelde de Raad de bestreden verordening vast. Deze is gebaseerd op het Verdrag, inzonderheid artikel 43 juncto artikel 228, lid 2 en lid 3, eerste alinea. In het visum wordt „het advies van het Europees Parlement” vermeld.
- 11 Het Parlement, dat stelt dat inbreuk is gemaakt op zijn prerogatieven, voert tot staving van zijn beroep twee middelen aan: schending van artikel 228, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag, omdat de visserijovereenkomst met Mauretanië aanzienlijke gevolgen voor de gemeenschapsbegroting heeft, zodat de bestreden verordening op basis van dat artikel had moeten worden vastgesteld, en schending van artikel 190 EG-Verdrag, (thans artikel 253 EG), omdat de Raad niet heeft verklaard, waarom hij de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag heeft gewijzigd.
- 12 De Raad, ondersteund door de Spaanse regering, acht het beroep niet-ontvankelijk, voor zover het de schending van artikel 190 van het Verdrag betreft, omdat het Parlement niet duidelijk heeft aangegeven, hoe met een dergelijke schending inbreuk op zijn prerogatieven zou zijn gemaakt. Voorts stelt de Raad, dat artikel 228, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag de juiste rechtsgrondslag is voor de vaststelling van de bestreden verordening, omdat de visserijovereenkomst met Mauretanië geen aanzienlijke gevolgen voor de begroting heeft in de zin van de tweede alinea van dat artikel.

De ontvankelijkheid van het beroep

- 13 Luidens artikel 173, derde alinea, van het Verdrag kan het Parlement bij het Hof een beroep tot nietigverklaring van een handeling van een andere instelling instellen, mits dit beroep strekt tot eerbiediging van zijn prerogatieven. Volgens de rechtspraak van het Hof is aan deze voorwaarde voldaan, zodra het Parlement duidelijk aangeeft, welk van zijn prerogatieven moet worden geëerbiedigd en op welke wijze inbreuk op dit prerogatief zou zijn gemaakt (zie onder meer arrest van 18 juni 1996, Parlement/Raad, C-303/94, Jurispr. blz. I-2943, punt 17).

- 14 Op grond van deze criteria heeft het Hof tot dusver de beroepen van het Parlement niet-ontvankelijk verklaard voor zover zij waren gebaseerd op schending van artikel 190 van het Verdrag. Waar het Parlement stelde, dat de litigieuze bepalingen gelet op dit artikel onvoldoende of op onjuiste wijze met redenen waren omkleed, had het immers niet duidelijk aangegeven hoe door die schending, gesteld dat inderdaad daarvan sprake is, inbreuk op zijn eigen prerogatieven zou worden gemaakt (zie arresten van 13 juli 1995, Parlement/ Commissie, C-156/93, Jurispr. blz. I-2019, punt 11, en 18 juni 1996, Parlement/ Raad, reeds aangehaald, punt 18).
- 15 Het Parlement is evenwel van mening, dat het in casu wel heeft aangegeven, hoe met deze schending van artikel 190 van het Verdrag inbreuk op zijn prerogatieven wordt gemaakt. Het stelt namelijk, dat als gevolg van het feit dat de Raad zonder opgave van redenen de rechtsgrondslag heeft gewijzigd, de voorwaarden voor de deelneming van het Parlement aan de procedure tot sluiting van de visserijovereenkomst met Mauretanië zijn veranderd.
- 16 Hiermee stelt het Parlement in feite enkel, dat zijn bevoegdheden zijn aangetast doordat de Raad de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag heeft gewijzigd, doch het preciseert niet, hoe de omstandigheid dat de bestreden verordening dienaangaande geen specifieke motivering bevat, als zodanig inbreuk heeft kunnen maken op zijn prerogatieven.
- 17 Voor zover het beroep is gebaseerd op schending van artikel 190 van het Verdrag, moet het derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

- 18 Artikel 228, lid 3, van het Verdrag bepaalt:

„Behalve in het geval van de in artikel 113, lid 3, bedoelde akkoorden, sluit de Raad de akkoorden na raadpleging van het Europees Parlement, ook wanneer het akkoord betrekking heeft op een gebied waarvoor de procedure van artikel 189 B of van artikel 189 C vereist is wat de aanneming van interne voorschriften betreft. (...)

In afwijking van het bepaalde in de vorige alinea, worden akkoorden als bedoeld in artikel 238, andere akkoorden die een specifiek institutioneel kader in het leven roepen door het instellen van samenwerkingsprocedures, akkoorden die aanzienlijke gevolgen hebben voor de Gemeenschapsbegroting en akkoorden die een wijziging behelzen van een volgens de procedure van artikel 189 B aangenomen besluit, gesloten nadat het Europees Parlement zijn instemming heeft gegeven.

(...)”

- 19 Het Parlement betoogt, dat bij het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn rol bij de sluiting van internationale akkoorden veel groter is geworden, in het bijzonder via een verruiming van de werkingssfeer van de instemmingsprocedure. Zijn positie komt daarmee meer overeen met die van de parlementen van de lidstaten, waarvan de bevoegdheden op dit gebied als maatstaf moeten dienen voor de uitlegging van artikel 228, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag.
- 20 Voorts stelt het, dat deze bepaling bij de sluiting van akkoorden die aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting, zijn instemming verlangt om de bevoegdheden veilig te stellen waarover het op intern vlak beschikt als samenstellend deel

van de begrotingsautoriteit. Gelet op deze doelstelling, geeft het onder meer de volgende criteria in overweging om uit te maken of een akkoord aanzienlijke gevolgen voor de begroting heeft: de omstandigheid of de daarmee gemoede uitgaven meerdere jaren bestrijken, het relatieve aandeel van die uitgaven in de vergelijkbare uitgaven van de betrokken begrotingslijn en de procentuele stijging van de met het betrokken akkoord gemoede uitgaven ten opzichte van de kosten van het vorige akkoord.

- 21 Het Parlement voegt hieraan toe, dat de visserijovereenkomst met Mauretanië onbetwist aan deze drie criteria voldoet. Om te beginnen voorziet de overeenkomst immers in een financiële tegenprestatie, verdeeld in vijf jaarlijkse gedeelten die variëren van 51 560 000 tot 55 160 000 ECU. Verder maakt deze financiële tegenprestatie in alle betrokken begrotingsjaren meer dan 20 % uit van de kredieten van de betrokken begrotingslijn (lijn B7-8000, „Internationale visserijovereenkomsten”). Ten slotte zijn de financiële inspanningen ten gunste van de Islamitische Republiek Mauretanië meer dan verviervoudigd ten opzichte van de vorige overeenkomst, en meer dan verdubbeld in vergelijking met 1995, in welk jaar een buitengewone extra compensatie werd verleend.
- 22 De Raad, ondersteund door de Spaanse regering, stelt dat de tweede alinea van artikel 228, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag strikt moet worden uitgelegd, daar die bepaling derogeert aan de in de eerste alinea verankerde regel, dat de Raad akkoorden sluit na raadpleging van het Parlement.
- 23 De door het Parlement voorgestelde criteria zijn naar het oordeel van de Raad niet relevant. In de eerste plaats is niet doorslaggevend, dat de uitgaven meerdere jaren bestrijken, omdat de begroting per definitie jaarlijks wordt vastgesteld. In de tweede plaats is het relatieve aandeel van de financiële gevolgen van de overeenkomst in de vergelijkbare uitgaven van de begrotingslijn niet van belang, daar de begrotingsnomenclatuur in het kader van de begrotingsprocedure kan worden gewijzigd en het bedrag van de beschikbare kredieten altijd kan worden aangepast door middel van kredietoverschrijvingen of aanvullende begrotingen. In de laatste plaats zegt de procentuele stijging van de uitgaven weinig, aangezien het bij een hoog percentage heel goed om een geringe uitgave kan gaan.

- 24 De Raad concludeert dan ook, dat bij de beoordeling of een akkoord aanzienlijke gevolgen voor de begroting heeft, de totale gemeenschapsbegroting als uitgangspunt moet worden genomen, en dat hij niet kennelijk onjuist en willekeurig heeft gehandeld door het Parlement met betrekking tot een visserijovereenkomst waarvan de jaarlijkse uitgaven 0,07 % van die begroting bedragen, te vragen een advies uit te brengen.
- 25 In het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap moet de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn (zie, onder meer, arresten van 26 maart 1987, Commissie/Raad, 45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 11; 28 mei 1998, Parlement/Raad, C-22/96, Jurispr. I-3231, punt 23, en 25 februari 1999, Parlement/Raad, C-164/97 en C-165/97, Jurispr. blz. I-1139, punt 12).
- 26 Of een akkoord aanzienlijke gevolgen voor de begroting heeft in de zin van artikel 228, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag, dient volgens de Raad op basis van de totale gemeenschapsbegroting te worden beoordeeld. De kredieten voor de externe maatregelen van de Gemeenschap maken van oudsher slechts een fractie van de gemeenschapsbegroting uit. Zo kwamen deze kredieten in onderafdeling B7, „Externe maatregelen”, in 1996 en 1997 maar net boven 5 % van de totale begroting uit. Zo gezien, lijkt een vergelijking van de jaarlijkse financiële last van een akkoord met de gehele gemeenschapsbegroting niet veel te zeggen en dreigt door de toepassing van een dergelijk criterium aan de betrokken termen in artikel 228, lid 3, tweede alinea, elk nuttig effect te worden ontnomen.
- 27 De Raad betoogt echter, dat het door hem aangevoerde criterium niet tot gevolg heeft dat deze rechtsgrondslag onder alle omstandigheden wordt uitgesloten. Ter adstructie verwijst hij naar de overeenkomst tot samenwerking op het gebied van de zeevisserij tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko (PB 1997, L 30, blz. 5), ten aanzien waarvan hij heeft erkend dat de financiële gevolgen — jaarlijks 0,15 % van de gemeenschapsbegroting — aanzienlijk zijn.

- 28 De Raad heeft evenwel op generlei wijze verklaard, waarom bij een dergelijk gering percentage de financiële gevolgen van een akkoord wel aanzienlijk zouden zijn, terwijl het nauwelijks geringere percentage van 0,07 % daartoe niet voldoende zou zijn.
- 29 Ten aanzien van de drie door het Parlement voorgestelde criteria moet worden vastgesteld, dat het eerste daarvan inderdaad een kenmerk kan zijn van een akkoord met aanzienlijke gevolgen voor de begroting. Relatief geringe jaarlijkse uitgaven kunnen over vele jaren tezamen genomen immers een grote financiële inspanning vormen.
- 30 Het tweede en het derde criterium van het Parlement lijken niet relevant. Begrotingslijnen, die overigens kunnen worden gewijzigd, hebben een sterk uiteenlopende omvang, zodat het relatieve aandeel van de met het akkoord gemoeide uitgaven in de vergelijkbare kredieten van de betrokken begrotingslijn, zelfs indien de betrokken uitgaven gering zijn, zeer groot kan zijn. Ook de met het akkoord gemoeide uitgaven kunnen procentueel sterk stijgen ten opzichte van de uitgaven betreffende het vorige akkoord, terwijl het toch om geringe bedragen gaat.
- 31 Zoals in punt 26 van dit arrest reeds is opgemerkt, lijkt een vergelijking van de jaarlijkse financiële last van een internationaal akkoord met de gehele begroting niet veel te zeggen. Vergelijkt men daarentegen de met een akkoord gemoeide uitgaven met het bedrag van de kredieten ter financiering van de externe maatregelen van de Gemeenschap in onderafdeling B7 van de begroting, dan kan de betekenis van dat akkoord worden bepaald in het kader van de financiële inspanning van de Gemeenschap voor haar externe beleid. Op basis van deze vergelijking kan beter worden beoordeeld wat het werkelijke financiële gevolg van het akkoord voor de Gemeenschap is.
- 32 Gaat het, zoals in casu, om een akkoord in een bepaalde sector, dan kunnen daarnaast nog — zonder andere factoren uit te sluiten — eventueel de met het

akkoord gemoeide uitgaven worden vergeleken met de totale kredieten op de begroting voor zowel interne als externe maatregelen in de betrokken sector. Aldus kan immers vanuit een andere gezichtshoek, doch ook in een coherente benadering, de financiële inspanning worden gemeten die de Gemeenschap met de sluiting van dit akkoord op zich neemt. Aangezien de sectoren evenwel zeer verschillend op de begroting drukken, zal dit onderzoek niet ertoe leiden, dat de financiële gevolgen van een akkoord die geen significant aandeel uitmaken in de kredieten ter financiering van de externe maatregelen van de Gemeenschap, als aanzienlijk worden beschouwd.

- 33 In casu is de visserijovereenkomst met Mauretanië gesloten voor vijf jaar, wat geen bijzonder lange duur is. Verder is de daarin geregelde financiële tegenprestatie verdeeld in vijf jaarlijkse gedeelten variërend van 51 560 000 tot 55 160 000 ECU. Hoewel deze bedragen in de afgelopen begrotingsjaren meer bedroegen dan 5 % van de visserijuitgaven, ging het om slechts iets meer dan 1 % van de totale betalingskredieten ten gunste van de externe maatregelen van de Gemeenschap, dat wil zeggen een weliswaar niet te verwaarlozen, doch moeilijk als hoog aan te merken percentage. Indien de Raad zich op dezelfde vergelijking had gebaseerd, had hij zich dus op het standpunt mogen stellen, dat de visserijovereenkomst met Mauretanië geen aanzienlijke gevolgen voor de gemeenschapsbegroting had in de zin van artikel 228, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag.
- 34 Bovendien kan de draagwijdte van deze bepaling, zoals deze voortvloeit uit het Verdrag, anders dan het Parlement stelt, niet worden beïnvloed door de omvang van de eventuele bevoegdheden van de nationale parlementen ter zake van de goedkeuring van internationale akkoorden die financiële gevolgen hebben.
- 35 Uit het voorgaande volgt, dat de Raad de visserijovereenkomst met Mauretanië terecht op grond van, onder meer, artikel 228, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag heeft gesloten. Het beroep moet derhalve worden verworpen.

Kosten

- 36 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Raad heeft gevorderd, dat het Parlement in de kosten wordt verwezen en het Parlement in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering zal het Koninkrijk Spanje, dat in het geding is tussengekomen, zijn eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.

- 2) Verwijst het Europees Parlement in de kosten.

3) Verstaat, dat het Koninkrijk Spanje zijn eigen kosten zal dragen.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Puissochet
Hirsch		Jann
Moitinho de Almeida	Gulmann	Murray
Edward		Ragnemalm
Sevón	Wathelet	Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 juli 1999.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias