

DOMSTOLENS DOM
av den 27 september 1988*

Mål 302/87

Europaparlamentet, företrätt av juridiska rådgivaren F. Pasetti Bombardella, biträdd av C. Pennera och J. Schoo, parlamentets rättstjänst, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Europaparlamentets generalsekretariat, plateau du Kirchberg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av direktören A. A. Dashwood, avdelningsdirektören F. Van Craeynest och B. Laloux, samtliga vid rådets rättstjänst och samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos direktören J. Käser, Europeiska investeringsbankens rättstjänst, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden A. J. Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida och G. C. Rodríguez Iglesias samt domarna T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins och F. A. Schockweiler,

generaladvokat: M. Darmon,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren J. A. Pompe,

* Rättegångsspråk: franska.

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen den 24 mars 1988 och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 26 maj 1988,

meddelar följande

dom

- 1 Genom en ansökan, som kom in till domstolen den 2 oktober 1987, har Europaparlamentet i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 (EGT L 197, s. 33, fransk version; svensk specialutgåva, del 01, volym 02) om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.
- 2 Genom beslutet, som stöder sig på artikel 145 i EEG-fördraget i dess lydelse efter ändring genom artikel 10 i Europeiska enhetsakten, har rådet fastställt närmare villkor för utövandet av de befogenheter som rådet delegerat till kommissionen för genomförandet av de regler som rådet beslutar och har rådet antagit föreskrifter om sammansättningen av de kommittéer som består av företrädare för medlemsstaterna och som skall avge yttranden samt om dessas funktion och uppgifter.
- 3 Rådet har framställt invändning om rättegångshinder enligt artikel 91 första stycket i domstolens rättegångsregler och begärt att domstolen skall meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att själva sakfrågan prövas.
- 4 Rådet har till stöd för invändningen gjort gällande att det i artikel 173 första stycket i fördraget inte uttryckligen föreskrivs att Europaparlamentet kan väcka talan om ogiltigförklaring. Inte heller kan en sådan befogenhet tillerkännas Europaparlamentet på grundval av ett resonemang som stöder sig på nödvändigheten av att säkerställa en kongruens mellan de olika rättsmedlen. Rättsmedlen intervention och passivitetstalan, vilka Europaparlamentet förfogar över i enlighet med vad domstolen slagit fast i domar av den 29 oktober 1980 (mål 138/79 Roquette frères mot rådet, Rec. s. 3333, och mål 139/79 Maïzena GmbH mot rådet, Rec. s. 3393) samt av den 22 maj 1985 (mål 13/83 Europaparlamentet mot rådet, "Transporter", Rec. s. 1513), är enligt rådet nämligen helt fristående från talan om ogiltigförklaring.

- 5 Rådet har vidare anfört att det varken av domstolens dom av den 23 april 1986 (mål 294/83 Parti écologiste "Les Verts" mot Europaparlamentet, Rec. s. 1339) eller dess dom av den 3 juli 1986 (mål 34/86 Rådet mot Europaparlamentet, "Budget", Rec. s. 2155) är möjligt att dra slutsatsen att dessa innebär ett underförstått erkännande av Europaparlamentets rätt att föra talan om ogiltigförklaring. Ovannämnda dom av den 23 april 1986 i "les Verts"-målet grundade sig enligt rådet på nödvändigheten av att säkerställa att det föreligger ett rättsligt skydd i förhållande till alla rättsakter som kan ha rättsverkningar i förhållande till tredje man, oavsett vilken institution som har utfärdat rättsakten. Härav följer inte att det måste föreligga kongruens mellan parlamentets passiva respektive aktiva deltagande i tvister angående rättsakters lagenlighet. Det går inte heller att av ovannämnda dom av den 3 juli 1986 i "Budget"-målet dra slutsatsen att en sådan kongruens måste föreligga, eftersom alla de åtgärder som rådet skall vidta inom ramen för budgetförfarandet under alla omständigheter endast är av förberedande karaktär.
- 6 Domstolen har den 20 januari 1988 beslutat att meddela beslut i fråga om rådets invändning om rättegånghinder utan att själva sakfrågan prövas.
- 7 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i målet, rättegångens förlopp samt grunderna för parternas talan och dessas argumentering hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.
- 8 Inledningsvis skall det framhållas att parterna med rätta har lagt tyngdpunkten i sin argumentation på artikel 173 första stycket i fördraget.
- 9 I artikel 173 regleras å ena sidan i dess första stycke institutionernas rätt att föra talan och å andra sidan enskildas – fysiska och juridiska personers – rätt att föra talan i enlighet med villkor som fastställs i dess andra stycke. Europaparlamentet, som är en av de gemenskapsinstitutioner som omnämns i artikel 4 i fördraget, är inte en juridisk person.
- 10 Dessutom är systematiken hos artikel 173 andra stycket i vart fall inte lämpad för en talan om ogiltigförklaring förd av Europaparlamentet. De sökande som avses i artikel 173 andra stycket skall nämligen direkt och personligen vara berörda av själva innehållet i den rättsakt som de angriper. Det är emellertid inte innehållet i rättsakten, utan åsidosättandet av de procedurregler enligt vilka parlamentets medverkan krävs, som kan få negativa verkningar för parlamentet. I artikel 173 andra stycket åsyftas för övrigt endast en begränsad kategori rättsakter, nämligen individuella rättsak-

ter, medan Europaparlamentets avsikt är att tillerkännas rätt att föra talan mot rättsakter som har allmän giltighet.

- 11 Det skall alltså prövas om Europaparlamentet på grundval av en tolkning av artikel 173 första stycket kan tillerkännas rätt att föra talan om ogiltigförklaring mot rådets eller kommissionens rättsakter.
- 12 Som följer av artiklarna 143 och 144 i fördraget har Europaparlamentet befogenhet att utöva politisk kontroll över kommissionen, som enligt artikel 155 skall "övervaka tillämpningen av bestämmelserna i detta fördrag och av bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av fördraget", samt att vid behov framlägga misstroendevotum mot kommissionen, om den inte skulle fullgöra denna uppgift på vederbörligt sätt. Europaparlamentets politiska kontroll utövas vidare genom de debatter som parlamentet kan anordna i särskilda eller allmänna frågor och som gör det möjligt för parlamentet att anta förslag som rör rådets eller kommissionens politik.
- 13 Europaparlamentet har för övrigt, utöver de budgetbefogenheter som det tillerkänts genom Luxemburgfördraget av den 22 april 1970 och Bryssel-fördraget av den 22 juli 1975 och den medbeslutanderätt det alltsedan Enhetsaktens antagande har i fråga om nya medlemsstaters anslutning till gemenskapen och ingående av associationsavtal, möjlighet att utöva inflytande över innehållet i normativa rättsakter som antas av rådet, antingen genom de yttranden som parlamentet avger inom ramen för samrådsförfarandet eller genom sina ställningstaganden inom ramen för samarbetsförfarandet.
- 14 Det skall framhållas att Europaparlamentet i enlighet med artikel 175 första stycket i fördraget har möjlighet att få kommissionens och rådets passivitet fastslagen och att sålunda få till stånd ett upphörande av en blockering av beslutsmekanismerna som kan hindra parlamentet från att utöva sina befogenheter. Europaparlamentet har också möjlighet att framföra sina synpunkter vid domstolen genom att intervensera i tvister som anhängiggjorts vid denna, vilket framgår av artikel 37 i stadgan för domstolen.
- 15 Denna rätt att få fastslaget att det föreligger passivitet och att intervensera i tvister som hänskjutits till domstolen medför inte, i motsats till vad Europaparlamentet hävdar, att parlamentet skall anses ha möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring.
- 16 Det finns inte något nödvändigt samband mellan en talan om ogiltigförklaring och en passivitetstalan. Detta följer av att parlamentet genom en passivitets-

talans kan utverka att det antas rättsakter som inte alltid kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring. Som framgår av en dom av den 12 juli 1988 (mål 377/87 Europaparlamentet mot rådet, Rec. s. 4017) kan Europaparlamentet, så länge som rådet inte har framlagt något budgetförslag, således utverka att det meddelas en dom där rådets passivitet fastställs, medan däremot själva förslaget, som utgör en förberedande rättsakt, inte kan angripas med stöd av artikel 173.

- 17 Vidare har det gjorts gällande att Europaparlamentet, efter att ha anmodat rådet eller kommissionen att vidta åtgärder i enlighet med artikel 175, om det saknar befogenhet att väcka talan om ogiltigförklaring inte kan angripa dessas uttryckliga vägran att vidta åtgärderna i fråga. Detta argument stöder sig emellertid på felaktiga antaganden. En vägran att vidta åtgärder kan nämligen, hur klart denna än kommer till uttryck, hänskjutas till domstolen på grundval av artikel 175 om den medför att passiviteten består.
- 18 Det finns inte heller något nödvändigt samband mellan rätten att intervensera och möjligheten att väcka talan. För det första ställs i artikel 37 andra stycket i EEG-stadgan för domstolen som enda villkor för enskildas rätt att intervensera att de har "ett berättigat intresse av utgången av den tvist som underställts domstolen", medan upptagandet till sakprövning av en talan om ogiltigförklaring som väckts av enskilda förutsätter att den rättsakt som de vill ha ogiltigförklarad riktar sig till dem eller att de åtminstone är direkt och personligen berörda av densamma. För det andra har parlamentet enligt artikel 37 första stycket rätt att intervensera i tvister om till exempel medlemsstaters fördragsbrott, medan däremot rätten att hänskjuta dessa tvister till domstolen är förbehållen kommissionen och medlemsstaterna.
- 19 Europaparlamentet har vidare anfört att artikel 173 första stycket i fördraget ger uttryck för en princip om likställdhet mellan de institutioner som uttryckligen omnämns i artikeln, i den meningen att var och en av dessa institutioner kan väcka talan mot de andra institutionernas rättsakter och omvänt kan få sina egna rättsakter underställda domstolens prövning genom de andra institutionernas försorg. Eftersom domstolen har funnit att rättsakter som antas av Europaparlamentet och som kan ha rättsverkan kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring, bör domstolen för att kunna säkra att balansen mellan institutionerna upprätthålls slå fast att Europaparlamentet har rätt att angripa rådets och kommissionens rättsakter.

- 20 Det skall i detta avseende erinras om att domstolen i ovannämnda dom av den 23 april 1986 (Parti écologiste "Les Verts" mot Europaparlamentet) visserligen fann att rättsakter som antas av Europaparlamentet och som skall ha rättsverkan gentemot tredje man kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring. Skälet härtill var emellertid att en tolkning enligt vilken Europaparlamentets rättsakter inte tillhör de rättsakter som kan angripas genom en talan om ogiltigförklaring skulle leda till ett resultat som står i strid med fördragets system, vars syfte är upprättandet av ett fullständigt rättsskydd i förhållande till rättsakter som antas av gemenskapsinstitutionerna och som kan ha rättsverkningar.
- 21 Vid en jämförelse mellan artikel 38 i EKSG-fördraget, till vilken domstolen särskilt hänvisade i domen i "les Verts"-målet, och artikel 33 i samma fördrag framgår dock att Europaparlamentet inom ramen för fördragssystemen inte getts befogenhet att väcka direkt talan mot de övriga institutionernas rättsakter, även om lagenligheten av dess egna rättsakter kan prövas. Europaparlamentets argument som går ut på att det måste föreligga kongruens mellan en parts behörighet att uppträda som svarande respektive sökande i tvister rörande en rättsakts lagenlighet kan följaktligen inte godtas.
- 22 Europaparlamentet har därefter gjort gällande att domstolens dom av den 3 juli 1986 (ovannämnda mål Rådet mot Europaparlamentet, "Budget") innebär ett underförstått erkännande av parlamentets rätt att föra talan om ogiltigförklaring.
- 23 Det skall i detta avseende anmärkas att det i artikel 203.4, 203.5 och 203.6 i fördraget beskrivna budgetförfarandet karakteriseras av att budgetmyndighetens båda enheter under förfarandets förlopp skall överlägga om de olika budgetfrågorna, vid vilka överläggningar var och en av dessa enheter i enlighet med de i fördraget fastställda röstreglerna kan framlägga synpunkter på den andra enhetens ställningstaganden. Dessa överläggningar utgör likaledes förberedande rättsakter som bidrar till budgetens utarbetande. Som framgår av domen av den 3 juli 1986 (ovannämnda mål Rådet mot Europaparlamentet, "Budget") blir budgeten emellertid inte rättsligt bindande förrän budgetförfarandet avslutats, dvs. när parlamentets ordförande i sin egenskap av ett av parlamentets organ i enlighet med artikel 203.7 i fördraget förklarar att budgeten är slutgiltigt antagen.
- 24 Härav följer att den enda rättsakt som kan ogiltigförklaras såvitt gäller budgetens godkännande härrör från ett organ inom Europaparlamentet och därför skall anses hänförlig till parlamentet självt. Följaktligen kan Europa-

parlamentet inte med åberopande av de budgetbefogenheter det tilldelats genom de ovannämnda Luxemburg- och Bryssel fördragen – och som för övrigt inte har ifrågasatts i förevarande mål – anses ha rätt att föra talan om ogiltigförklaring mot kommissionens och rådets rättsakter.

- 25 Europaparlamentet har vidare anfört att det om det saknar befogenhet att väcka talan om ogiltigförklaring inte har möjlighet att försvara sina befogenheter i förhållande till de andra institutionerna.
- 26 Det skall i detta avseende framhållas att Europaparlamentet alltsedan starten haft befogenhet att som rådgivande instans delta vid utarbetandet av normativa rättsakter, utan att det likväl haft någon möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring. Europaparlamentets befogenheter har utökats genom Europeiska enhetsakten, genom vilken det getts medbeslutanderätt i fråga om nya medlemsstaters anslutning och ingående av associationsavtal samt genom vilken införts ett samarbetsförfarande i vissa bestämda fall, utan att det emellertid vidtagits några ändringar i artikel 173 i fördraget.
- 27 Förutom ovannämnda rättigheter, som Europaparlamentet tilldelats genom artikel 175 i fördraget, innehåller fördraget möjligheter att förelägga rättsakter som utfärdas av rådet och i vilka parlamentets befogenheter åsidosatts domstolens prövning. Visserligen ges genom artikel 173 första stycket en generell möjlighet för medlemsstaterna att väcka talan om ogiltigförklaring mot sådana rättsakter, men i enlighet med artikel 155 i fördraget åligger det särskilt kommissionen att övervaka att reglerna om parlamentets befogenheter följs och att i detta syfte väcka talan om ogiltigförklaring om så är nödvändigt. Vid åsidosättande av Europaparlamentets befogenheter kan för övrigt varje fysisk och juridisk person under åberopande av att det föreligger åsidosättande av väsentliga formföreskrifter eller av fördraget yrka att den antagna rättsakten skall ogiltigförklaras eller att det skall fattas interimistiskt beslut genom vilket rättsakten med stöd av artikel 184 i fördraget förklaras inte vara tillämplig. På samma sätt kan vid en nationell domstol göras gällande att en rättsakt är rättsstridig på grund av att parlamentets befogenheter har åsidosatts och kan därvid ifrågavarande rättsakt föreläggas domstolen för ett förhandsavgörande angående rättsaktens giltighet.
- 28 Av det ovan anförda följer att det på grundval av nuvarande lydelse av de tillämpliga bestämmelserna inte är möjligt att tillerkänna Europaparlamentet rätt att föra talan om ogiltigförklaring.

29 Invändningen om rättegångshinder skall följaktligen godtas och sökandens talan avvisas.

Rättegångskostnader

30 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Europaparlamentet har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) **Talan avvisas.**
- 2) **Europaparlamentet skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Kakouris

Joliet

O'Higgins

Schockweiler

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 september 1988.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande