

DOMSTOLENS DOM
den 10 maj 1995 *

I mål C-417/93,

Europaparlamentet, företrätt av Ch. Pennera, avdelningschef vid rättstjänsten, biträdd av E. Perillo, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress vid Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av A. A. Dashwood, direktör vid rättstjänsten, och M. C. Giorgi, juridisk rådgivare, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos B. Eynard, direktör vid avdelningen för juridiska frågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (Euratom, EEG) nr 2053/93 av den 19 juli 1993 om tekniskt bistånd för ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad till de oberoende staterna i det tidigare Sovjetunionen och Mongoliet (EGT nr L 187, s. 1),

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN

sammansatt av G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann och P. Jann, avdelningsordföranden, samt G.F. Mancini, C.N. Kakouris (referent), J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch och L. Sevón, domare,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: L. Hewlett, byrådirektör,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 24 januari 1995, under vilket rådet företrädades av M. C. Giorgi och J.-P. Jacqué, direktör vid rättstjänsten,

och efter att den 14 februari 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europaparlamentet har genom ansökan, inkommen till domstolens kansli den 12 oktober 1993, enligt artikel 173 i EEG-fördraget yrkat att rådets förordning (Euratom, EEG) nr 2053/93 av den 19 juli 1993 om tekniskt bistånd för ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad till de oberoende staterna i det tidigare Sovjetunionen och Mongoliet (EGT nr L 187, s. 1) skall ogiltigförklaras.

- 2 Den angripna rättsakten har ersatt rådets förordning (EEG, Euratom) nr 2157 av den 15 juli 1991 om tekniskt bistånd till ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad i Sovjetunionen (EGT nr L 201, s. 2). Det program för tekniskt bistånd som inrättades genom förordning nr 2157/91, allmänt kallat TACIS (nedan kallat "programmet TACIS"), har införts för åren 1991 och 1992.

- 3 Kommissionen, som uppskattade att situationen för de länder som tidigare utgjorde Sovjetunionen, liksom den för vissa angränsande stater, gjorde det möjligt att fullfölja programmet TACIS, utarbetade den 25 november 1992 ett förslag [COM (92) 475 slutlig] till rådets förordning (EEG, Euratom) om tekniskt bistånd för ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad till de oberoende staterna i det tidigare Sovjetunionen och Mongoliet, vilket omfattade de tre följande åren (EGT nr C 48, 1993, s. 13).

- 4 Detta förslag överlämnades den 15 januari 1993 till rådet och tillställdes, samma dag, parlamentet för kännedom. Kommissionen angav att dess förslag var starkt influerat av den ovan nämnda förordningen nr 2157/91 och att de ändringar som infördes i förhållande till denna var begränsade till ett minimum.

- 5 Det ifrågasvarande förslaget som är grundat på artikel 235 i EEG-fördraget och artikel 203 i Euratomfördraget och som därför tvunget måste vara föremål för samråd med parlamentet, överlämnades till detsamma av rådet den 5 mars 1993. Rådet begärde av parlamentet formellt tillämpning av det brådskande förfarandet.

- 6 Efter en tid av upprepade granskningar av nämnda förslag i det behöriga utskottet vid parlamentet och till följd av utdragna diskussioner i plenum, vid vilka företrä-

dare för rådet och kommissionen var närvarande, samt upprepade röstsammanräkningar vid parlamentet, förkastade detsamma förslaget genom en resolution av den 14 juli 1993.

- 7 Den angripna förordningen antogs av rådet den 19 juli 1993.

Den första grunden

- 8 Som stöd för sin talan har parlamentet för det första gjort gällande att den i artikel 235 i EEG-fördraget och artikel 203 i Euratomfördraget föreskrivna skyldigheten att samråda i detta fall inte har iakttagits av rådet. Parlamentets yttrande skulle förvisso ha begärts men detta samråd har endast varit skenbart eller fiktivt, eftersom kommissionens förslag genast har varit föremål för diskussioner inom rådet, inte bara före det att yttrandet hade avgivits utan till och med före det att parlamentet officiellt hade hörts. Vid tidpunkten när parlamentet officiellt hade hörts skulle arbetena inom rådet i själva verket ha framskridit så till den grad att samrådet skulle ha avsett ett förslag som redan var föråldrat och obsolet. Om rådet vid detta datum ännu inte formellt hade antagit texten till förordningen, skulle dess beslut i sak nämligen redan ha tagits. Ett sådant handlande skulle utgöra inte endast en överträdelse av viktiga formkrav, utan även en avvikelse från beslutsförfarandet och en överträdelse av skyldigheten att iakttä lojalt samarbete mellan institutionerna.
- 9 Det är lämpligt att i detta hänseende påpeka att i enlighet med rättspraxis vid domstolen utgör det korrekta samrådet med parlamentet i de fall som föreskrivs i fördraget en viktig formalitet som om den inte iakttas leder till den berörda rättsaktens ogiltighet (dom av den 29 oktober 1980, Roquette Frères mot rådet, 138/79, Rec. s. 3333, punkt 33).

- 10 Det bör emellertid understrykas att det, inom ramen för samrådsförfarandet, inte finns någon gemenskapsrättslig bestämmelse som ålägger rådet att avhålla sig från varje granskning av kommissionens förslag eller från varje strävan efter en allmän riktlinje, till och med från ett internt gemensamt ställningstagande, före det att parlamentets yttrande har avgivits, i den mån rådet inte slutgiltigt tar ställning innan det har tagit del av detta yttrande. Ett sådant förbud stöds för övrigt inte av något ändamål vare sig i fråga om en institutionell ordning eller vad avser förfarandet.
- 11 En hållning som den som i detta fall förebrås rådet motsvarar tvärtom den berättigade strävan att utnyttja den period, under vilken rådet inväntar parlamentets yttrande, till att övergå till sin egen förberedelse och därigenom undvika onödiga förseningar. Det är endast för det fall att rådet slutgiltigt tar ställning innan det har mottagit parlamentets yttrande som skyldigheten att samråda överträds.
- 12 Såsom följer av de diskussioner som har ägt rum inför domstolen under det muntliga sammanträdet har parlamentet inget att erinra mot att rådet, när det väl har vänt sig till parlamentet, samtidigt inleder sitt arbete, men det lägger rådet till last att det i detta fall i realiteten slutgiltigt har tagit ställning redan innan det begärde parlamentets yttrande.
- 13 Det framgår i detta hänseende av akten att granskningen av kommissionens förslag hade påbörjats inom rådet före det att saken officiellt hade överlämnats till parlamentet. En arbetsgrupp vid rådet kallad ”Tidigare Sovjetunionen” överlämnade den 4 mars 1993, det vill säga dagen innan överlämnandet till parlamentet, till Ständiga representanternas kommitté (Coreper) ett dokument som återspeglade arbets-situationen inom denna grupp med avseende på det ifrågavarande förslaget. Nämnade förslag granskades dock inte förrän den 24 mars 1993 för första gången av Coreper på grundval av ovannämnda dokument. Vad beträffar rådet, så övergick

detta till en första granskning av förslaget den 5 april 1993 och kunde fastslå att det internt förelåg "en betydande konvergens i fråga om uppfattning". Det bestämde, för övrigt, att förslaget skulle granskas på nytt efter mottagandet av parlamentets yttrande.

- 14 Av denna historiska återblick framgår att rådet inte slutgiltigt hade tagit ställning till kommissionens förslag innan det meddelades parlamentets yttrande.
- 15 Eftersom parlamentet inte har inkommit med uppgifter som visar på motsatsen saknas det stöd för den första grunden, varför denna inte kan godtas.

Den andra grunden

- 16 Parlamentet har i detta fall hävdat att den förordningstext som slutligt har antagits av rådet på fyra punkter avviker från texten enligt kommissionens förslag angående vilken det har hörts. Eftersom dessa ändringar är av väsentlig karaktär, borde parlamentet ha hörts på nytt. Som detta inte har varit fallet, bör den omtvistade förordningen ogiltigförklaras.
- 17 Det bör i detta hänseende påminnas om att i enlighet med domstolens rättspraxis innebär kravet på att parlamentet skall höras i de fall som förutses i fördraget att parlamentet skall höras på nytt för var gång som den text som slutligt har antagits av rådet, betraktad i sin helhet, i själva sakinnehållet avviker från den text angående

vilken parlamentet redan har hört (domar av den 16 juli 1992, parlamentet mot rådet, C-65/90, Rec. s. I-4593, punkt 16, och av den 1 juni 1994, parlamentet mot rådet, C-388/92, Rec. s. I-2067). Det finns således anledning att undersöka var och en av de ändringar som har åberopats av sökanden.

18 Parlamentet har för det första påpekat att artikel 2 i förordningens slutliga text inte återges i kommissionens förslag, vilket utgör en ändring som rör själva sakinnehållet i den text som samrådet med parlamentet avsåg. Enligt denna bestämmelse åtnjuter de berörda staterna bistånd enligt TACIS i den utsträckning som de inte åtnjuter finansiellt och tekniskt bistånd enligt förordning (EEG) nr 443/92 av den 25 februari 1992, vilken är avsedd för utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika (EGT nr L 52, s. 1).

19 Av akten framgår att bestämmelsen i fråga, vilken konkret avser situationen för Mongoliet, syftar till att undvika en kumulering av gemenskapsrättsliga bistånd. Långt ifrån att ifrågasätta den åtgärd som infördes genom programmet TACIS, utgör denna ett regelmässigt tillägg som inte kan anses som en väsentlig ändring av kommissionens förslag som gör det nödvändigt att parlamentet hörs på nytt.

20 Parlamentet har för det andra konstaterat att en bilaga 2 om de prioriterade områden som biståndet TACIS skall avse har tillförts förordningens slutliga text. Dessa områden som i kommissionens förslag definieras i artikel 3.3, bestäms i den slutliga texten i artikel 4.3 som på denna punkt hänvisar till bilaga 2. Parlamentet hävdar att de områden för vilka biståndet TACIS skall genomföras noggrant specificeras i den ifrågavarande bilagan och att den således går utöver vad som förutses enligt motsvarande bestämmelse i förslaget.

21 Detta synsätt är inte följdriktigt. Av artikel 4.3 i förordningens slutliga text, läst tillsammans med bilagan i fråga, framgår i själva verket att denna upplysningsvis

räknar upp de områden som särskilt omfattas av biståndet TACIS. Bilagan, vilken inte är av begränsande karaktär, ändrar inte tillämpningsområdet för artikel 3.3 i det ursprungliga förslaget. Följaktligen var det inte nödvändigt att åter höra parlamentet.

- 22 Parlamentet har för det tredje anmärkt att ett sista stycke har tillförts artikel 6.4 i kommissionens förslag, vilken betecknas 7.4 i den slutliga texten. Enligt detta nya stycke underkastas deltagandet av företag från tredje länder i projekt om samfinansiering ett villkor om ömsesidighet. Enligt parlamentet utgör ett sådant villkor som är av större politisk betydelse för tredje länder en ändring av sakinnehållet i förslaget som gör det nödvändigt att höra det på nytt.
- 23 Parlamentets hållning avseende tillägget av det aktuella stycket kan inte heller godtas. Det ifrågavarande villkoret om ömsesidighet utgör ett regelmässigt kriterium som är förenligt med den praxis som vanligtvis följs på området och som varken rör den allmänna uppbyggnaden av programmet TACIS eller ens principen om deltagande av företag från tredje länder i projekt om samfinansiering.
- 24 Den sista ändringen som har tagits upp av parlamentet avser den typ av kommitté som skall biträda kommissionen vid tillämpningen av programmet TACIS. Medan det i kommissionens förslag i artikel 7 föreskrevs om en förvaltningskommitté i enlighet med förfarande II variant b som fastställs i artikel 2 i rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT nr L 197, s. 33), har rådet slutligen, i artikel 8 i förordningen, valt en regleringskommitté som motsvarar förfarande III variant

a i beslutet i fråga. Enligt parlamentet är det av avgörande betydelse vilken typ av kommitté som väljs, vilket medför att den åstadkomna ändringen av kommissionens förslag måste anses vara väsentlig.

- 25 Det bör noteras att den kommitté som föreskrivs i förordningen i fråga har att spela en viktig roll vid tillämpningen av programmet TACIS. Följaktligen kan valet mellan den ena eller den andra typen av kommitté, i den mån detta innebär olika beslutsförfaranden och en annorlunda fördelning av befogenheter mellan kommissionen och rådet, ha en avgörande inverkan på hur det berörda systemet fungerar.
- 26 I detta fall påverkas emellertid inte den totala jämvikten mellan de befogenheter som var för sig tillerkänns kommissionen och rådet på ett avgörande sätt av valet mellan de båda aktuella typerna av kommittéer, vilket medför att den åstadkomna ändringen av kommissionens förslag inte antar en betydande karaktär. Följaktligen var det inte heller på denna punkt nödvändigt att åter höra parlamentet.
- 27 Till följd av detta kan inte heller denna grund godtas.

Den tredje grunden

- 28 I artikel 7.2 andra stycket i den angripna förordningen föreskrivs:

”Kontrakt om tjänster skall i regel tilldelas genom selektiv anbudsinfordran och genom enskilda avtal för verksamhet upp till 300 000 ecu. Detta belopp kan revi-

deras av rådet på grundval av förslag från kommissionen med beaktande av erfarenhet från liknande fall.”

- 29 Parlamentet har gjort gällande att åtminstone den andra meningen i denna bestämmelse måste ogiltigförklaras. Det skulle i själva verket vara rättsstridigt om det i en rättsakt, för vilken antagande kräver att parlamentet hörs, föreskrivs att den kan ändras under tillämpning utan att parlamentet hörs avseende ändringsförslaget. Ett sådant ändringsförfarande som avviker från det som erfordras för antagandet av grundtexten skulle ge uttryck åt en inskränkning av parlamentets rättigheter.
- 30 På sätt som domstolen redan har fastställt, särskilt i fråga om gemensam jordbrukspolitik, tillämpas rådets förfarande för antagande av förordningar om gemenskapspolitik, på förslag av kommissionen och efter samråd med parlamentet, endast på de grundförordningar som innehåller de nödvändiga grunderna för den fråga som skall regleras, och föreskrifterna för verkställigheten av dessa förordningar får beslutas av rådet enligt ett annat förfarande (domar av den 17 december 1970, Köster Berodt & Co., 25/70, Rec. s. 1161, punkt 6, och av den 16 juni 1987, Romkes, 46/86, Rec. s. 2671, punkt 16).
- 31 Denna rättspraxis är särskilt tillämplig i detta fall där rådet har befogenhet att, på grundval av artikel 235 i EEG-fördraget och artikel 203 i Euratomfördraget, på förslag av kommissionen och efter samråd med parlamentet, fatta beslut om den ifrågakvarande förordningen.
- 32 Den tillförda bestämmelsen i artikel 7.2 andra stycket i den angripna förordningen kan i detta fall inte anses som nödvändig för biståndssystemet enligt TACIS. Den

berör i själva verket varken principen om tilldelning av kontrakt om tjänster, inom ramen för programmet TACIS, genom selektiv anbudsinfördran och genom enskilda avtal, eller, i synnerhet, den allmänna uppbyggnaden av den aktuella förordningen. Eftersom den kritiserade bestämmelsen begränsas till att föreskriva en möjlighet till revision, med beaktande av vunnen erfarenhet, utöver vars tröskel en sådan form av tilldelning av de ifrågavarande kontrakten inte längre är möjlig, utgör den endast en form för tillämpningen av programmet TACIS.

33 Rådet har följaktligen med rätta ansett att en ändring av den ifrågavarande tröskeln omfattas av de genomförandebefogenheter som inte är underkastade det förfarande som föreskrivs i de artiklar i EEG- och Euratomfördragen på grundval av vilka den angripna förordningen har antagits. Det saknas således stöd även för denna grund.

34 Eftersom inte någon av sökandens grunder har kunnat godtas, skall talan ogillas.

Rättegångskostnader

35 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall den tappande parten förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Eftersom parlamentet är den tappande parten, bör det förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Talan ogillas.
- 2) Parlamentet skall ersätta rättegångskostnaderna.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 maj 1995.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande