

DOMSTOLENS DOM

den 8 juli 1999 \*

I mål C-189/97,

**Europaparlamentet**, företrätt av juridiske rådgivaren Gregorio Garzón Clariana, avdelningschefen Christian Pennera, rättstjänsten, och Hans Krück, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av chefen för rättstjänsten Jean-Paul Jacqué, och juridiska rådgivarna John Carbery och Félix van Craeynest, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

\* Rättegångsspråk: franska.

Konungariket Spanien, företrätt av Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Spaniens ambassad, 4—6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 408/97 av den 24 februari 1997 om ingående av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretanien om samarbete om havsfiske och om fastställande av tillämpningsföreskrifter för avtalet (EGT L 62, s. 1),

meddelar

### DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (referent), G. Hirsch och P. Jann samt domarna J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet och R. Schintgen,

generaladvokat: J. Mischo,

justitiensekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 2 februari 1999,

I - 4760

och efter att den 11 mars 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Europaparlamentet har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 16 maj 1997, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) väckt talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 408/97 av den 24 februari 1997 om ingående av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretanien om samarbete om havsfiske och om fastställande av tillämpningsföreskrifter för avtalet (EGT L 62, s. 1, nedan kallad den omtvistade förordningen).
- 2 Genom beslut av domstolens ordförande av den 2 oktober 1997 har Konungariket Spanien tillåtits intervensera till stöd för rådets yrkanden.
- 3 Den 18 januari 1996 hävde Islamiska republiken Mauretanien det avtal om fiske i havet utanför Mauretanien som ingåtts med Europeiska ekonomiska gemenskapen. De två parterna inledde då förhandlingar som den 20 juni 1996 ledde fram till undertecknandet av ett nytt avtal (nedan kallat fiskeavtalet med Mauretanien).
- 4 Detta avtal, som ingåtts för en tid av fem år från och med den 1 augusti 1996, tillförsäkrar gemenskapens fiskare fiskemöjligheter i de vatten som lyder under Mauretaniens suveränitet eller jurisdiktion. I dess artikel 7 föreskrivs att gemenskapen skall utge ekonomisk ersättning och ekonomiskt stöd till denna

stat. Artikel 2.1 i det protokoll vari fastställs fiskemöjligheter och belopp för ekonomisk ersättning och ekonomiskt stöd för perioden 1 augusti 1996—31 juli 2001, som bilagts fiskeavtalet med Mauretanien, har följande lydelse:

”Den totala ekonomiska ersättning som föreskrivs i artikel 7 i avtalet skall för den period som anges i artikel 1 i detta protokoll fastställas till 266,8 miljoner ECU. Denna ekonomiska ersättning skall delas upp i följande fem delar:

Första året: 55 160 000

Andra året: 54 360 000

Tredje året: 53 560 000

Fjärde året: 52 160 000

Femte året: 51 560 000”

- 5 På förslag av kommissionen antog rådet beslut 96/731/EG av den 26 november 1996 om ingående av avtalet genom skriftväxling om provisorisk tillämpning

av avtalet om samarbete om havsfiske mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretanien (EGT L 334, s. 16).

- 6 Kommissionen framlade även den 9 september 1996 för rådet ett förslag till rådets förordning (EG) om ingående av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretanien om samarbete i fråga om havsfiske och om fastställande av tillämpningsföreskrifter för avtalet (EGT C 352, s. 5). Detta förslag, som grundades på fördraget och "särskilt artikel 43 och artikel 228.3 andra stycket i detta", förutsatte att parlamentet gav sitt samtycke.
  
- 7 Den 13 november 1996 beslutade rådet att höra parlamentet beträffande detta förslag till förordning. Genom att grunda denna begäran om yttrande från parlamentet på artikel 43 i fördraget (nu artikel 37 EG i ändrad lydelse) jämförd med artikel 228.2 och 228.3 första stycket i samma fördrag (nu artikel 300.2 och 300.3 första stycket EG i ändrad lydelse), visade rådet emellertid att det endast ansåg sig skyldigt att inhämta ett enkelt yttrande från parlamentet.
  
- 8 Det behöriga utskottet i parlamentet godkände förslaget till förordning, med förbehåll för en återgång till den rättsliga grund som kommissionen föreslagit. Utskottet gjorde särskilt gällande att fiskeavtalet med Mauretanien medförde betydande budgetmässiga följder i den mening som avses i artikel 228.3 andra stycket i fördraget, och att ingåendet av avtalet därför krävde parlamentets samtycke.
  
- 9 Den 28 november 1996 antog parlamentet sitt beslut om förslag till rådets förordning om ingående av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretanien om samarbete i fråga om havsfiske och om fastställande av tillämpningsföreskrifter för avtalet (EGT C 380, s. 19). Parlamentet ersatte den av rådet angivna rättsliga grunden med artikel 228.3 andra stycket och gav sitt samtycke till antagandet av den omtvistade förordningen.

- 10 Den 24 februari 1997 antog rådet den omtvistade förordningen. Förordningen antogs med stöd av fördraget och särskilt artikel 43 jämförd med artikel 228.2 och 228.3 första stycket i detta. En hänvisning gjordes till "Europaparlamentets yttrande".
- 11 Parlamentet har gjort gällande att dess rättigheter har kränkts och har till stöd för sin talan anfört två grunder. Under den första grunden görs gällande att artikel 228.3 andra stycket i fördraget har åsidosatts, eftersom fiskeavtalet med Mauretania innebär betydande budgetmässiga följder för gemenskapen och den omtvistade förordningen därför borde ha antagits med stöd av denna artikel. Under den andra grunden anförs att artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) inte har iakttagits, eftersom rådet har underlåtit att ange skälen till att det ändrade den rättsliga grund som föreslagits av kommissionen.
- 12 Rådet, med stöd av den spanska regeringen, anser att talan inte kan tas upp till sakprövning till den del den grundas på ett åsidosättande av artikel 190 i EG-fördraget, eftersom parlamentet inte på ett relevant sätt har angett på vilket sätt en sådan överträdelse skulle kränka dess rättigheter. Rådet har dessutom gjort gällande att artikel 228.3 första stycket i fördraget utgör den korrekta rättsliga grunden för den omtvistade förordningen, eftersom fiskeavtalet med Mauretania inte medför betydande budgetmässiga följder i den mening som avses i andra stycket i denna bestämmelse.

### Upptagande till sakprövning

- 13 Enligt artikel 173 tredje stycket i fördraget kan parlamentet väcka talan om ogiltigförklaring mot en annan institutions rättsakt under förutsättning att talan syftar till att tillvarata dess rättigheter. Enligt domstolens rättspraxis är detta villkor uppfyllt då parlamentet på ett relevant sätt angivit innehållet i den rättighet som skall tillvaratas och det påstådda åsidosättandet av denna (se särskilt dom av den 18 juni 1996 i mål C-303/94, parlamentet mot rådet, REG 1996, s. I-2943, punkt 17).

- 14 Med tillämpning av dessa kriterier har domstolen i de fall av talan som väckts av parlamentet hittills förklarat att de inte har kunnat tas upp till sakprövning till den del de grundat sig på ett åsidosättande av artikel 190 i fördraget. Genom att hävda att de omtvistade bestämmelserna var otillräckligt eller felaktigt motiverade med hänsyn till den artikeln, hade parlamentet inte på ett relevant sätt angett hur en sådan överträdelse, om en sådan ansågs föreligga, skulle kunna ha kränkt dess rättigheter (se dom av den 13 juli 1995 i mål C-156/93, parlamentet mot kommissionen, REG 1995, s. I-2019, punkt 11, och av den 18 juni 1996 i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 18).
- 15 Parlamentet anser sig emellertid i det aktuella fallet ha angett hur överträdelsen av artikel 190 i fördraget har kränkt dess rättigheter genom att påstå att rådets byte av rättslig grund, utan att ange skälen härför, har förändrat förutsättningarna för parlamentets deltagande i förfarandet för ingående av fiskeavtalet med Mauretania.
- 16 Det kan konstateras att parlamentet på detta sätt har begränsat sig till att understryka att rådets ändring av den rättsliga grund som föreslagits av kommissionen har påverkat dess befogenheter. Parlamentet har däremot inte preciserat på vilket sätt det förhållandet att den omtvistade förordningen inte innehåller någon särskild motivering i detta hänseende i sig har kunnat kränka dess rättigheter.
- 17 Härav följer att talan inte kan tas upp till sakprövning till den del den grundas på ett åsidosättande av artikel 190 i fördraget.

## Prövning i sak

- 18 I artikel 228.3 i fördraget föreskrivs:

”Med undantag för sådana avtal som avses i artikel 113.3 skall rådet ingå avtal efter att ha hört Europaparlamentet, och detta även om avtalet omfattar ett område där interna regler skall antas enligt förfarandet i artikel 189b eller artikel 189c....

Med avvikelse från föregående stycke krävs Europaparlamentets samtycke för ingåendet av sådana avtal som avses i artikel 238, andra avtal som skapar en särskild institutionell ram genom att samarbetsförfaranden inrättas, sådana avtal som har betydande budgetmässiga följder för gemenskapen samt sådana avtal som medför ändring av en rättsakt som har antagits enligt förfarandet i artikel 189b.

...”

- 19 Parlamentet har för det första gjort gällande att det genom fördraget om Europeiska unionen har getts ett väsentligt större inflytande över ingåendet av internationella avtal, i synnerhet genom en utvidgning av tillämpningsområdet för samtyckesförfarandet. Situationen för parlamentet tenderar på detta sätt att närma sig situationen för parlamenten i de olika medlemsstaterna, vars befogenheter på det område som är i fråga borde tjäna som referens vid tolkningen av artikel 228.3 andra stycket i fördraget.
- 20 Parlamentet har för det andra gjort gällande att syftet med denna bestämmelse, genom att den kräver dess samtycke till ingående av avtal som har betydande budgetmässiga följder, är att skydda de interna befogenheter som parlamentet har



i egenskap av deltagare i budgetförfarandet. Parlamentet föreslår, mot bakgrund av detta syfte, att kriterierna för att avgöra om ett avtal har betydande budgetmässiga följder bör inbegripa det förhållande att utgifterna enligt avtalet är spridda över flera år, den relativa andelen av dessa utgifter i förhållande till utgifter av samma karaktär under budgetposten i fråga och den ökning som utgifterna i avtalet i fråga representerar i förhållande till den ekonomiska delen av det föregående avtalet.

- 21 Parlamentet har vidare anfört att fiskeavtalet med Mauretanien obestriddligen uppfyller dessa tre kriterier. För det första föreskrivs nämligen en ekonomisk ersättning fördelad på fem årliga utbetalningar med belopp som varierar mellan 51 560 000 och 55 160 000 ECU. Denna ekonomiska ersättning utgör vidare, för varje budgetår som är i fråga, mer än 20 procent av anslagen under den aktuella budgetposten (post B7-8000 "internationella fiskeavtal"). Slutligen har de ekonomiska utläggerna till förmån för Islamiska republiken Mauretanien mer än femdubblats i förhållande till det föregående avtalet eller mer än fördubblats om man som enda referensår tar år 1995, som medförde en exceptionellt hög extra ersättning.
  
- 22 Rådet har, med stöd av den spanska regeringen, gjort gällande att artikel 228.3 andra stycket i fördraget skall tolkas restriktivt, eftersom den innebär ett undantag från den i första stycket föreskrivna regeln enligt vilken rådet skall ingå avtal efter att ha hört parlamentet.
  
- 23 Rådet anser i detta avseende att de kriterier som föreslagits av parlamentet är verkningslösa. För det första är inte det förhållande att utgifter är spridda över flera år avgörande, eftersom budgeten per definition är årlig. För det andra är storleken på avtalets ekonomiska verkningar i förhållande till andra utgifter av samma karaktär under den budgetposten inte betydelsefull, eftersom budgetnotmenklaturen kan ändras inom ramen för budgetförfarandet och storleken på de tillgängliga anslagen alltid kan anpassas genom överföringar eller tilläggsbudgetar. Slutligen är utgiftsökningens storlek knappast avslöjande, eftersom en stor ökning mycket väl kan motsvara en mycket liten utgift.

- 24 Rådet har därför gjort gällande att det, för att bedöma huruvida ett avtal har betydande budgetmässiga följder, är nödvändigt att beakta gemenskapens sammanlagda budget, och att rådet inte har handlat uppenbart felaktigt och godtyckligt genom att begära ett enkelt yttrande från parlamentet för ett fiskeavtal vars årliga utgifter uppgår till 0,07 procent av denna budget.
- 25 Inom ramen för systemet för behörighetsfördelning inom gemenskapen skall valet av rättslig grund för en rättsakt grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning (se särskilt dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet, REG 1987, s. 1493, punkt 11, svensk specialutgåva, volym 9, av den 28 maj 1998 i mål C-22/96, parlamentet mot rådet, REG 1998, s. I-3231, punkt 23, och av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet, REG 1999, s. I-1139, punkt 12).
- 26 För att bedöma huruvida ett avtal medför betydande budgetmässiga följder i den mening som avses i artikel 228.3 andra stycket i fördraget har rådet hänvisat till gemenskapens sammanlagda budget. Det kan emellertid erinras om att anslagen för gemenskapens externa åtgärder traditionellt utgör en marginell del av gemenskapsbudgeten. Åren 1996 och 1997 översteg dessa anslag, samlade under underavsnitt B7, "Externa åtgärder", knappt 5 procent av den sammanlagda budgeten. Under dessa omständigheter förefaller en jämförelse mellan ett avtals årliga ekonomiska kostnad och gemenskapens sammanlagda budget knappast meningsfull, och att använda ett sådant kriterium skulle riskera att helt beröva lydelsen av artikel 228.3 andra stycket dess ändamålsenliga verkan.
- 27 Rådet har emellertid anfört att det kriterium det stödjer sig på inte innebär att användningen av denna rättsliga grund under alla omständigheter är utesluten. Till stöd för detta anförs avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko om samarbete i fråga om havsfiske (EGT L 30, 1997, s. 5), vars ekonomiska följder — vilka årligen uppgår till 0,15 procent av gemenskapens budget — rådet har medgett är betydande.

- 28 Rådet har emellertid inte på något sätt förklarat varför en sådan ringa procentsats kan medföra att ett avtals ekonomiska följder blir betydande, när den endast obetydligt ringare procentsatsen 0,07 är otillräcklig i detta avseende.
- 29 När det gäller de tre kriterier som parlamentet föreslagit, kan det första av dem faktiskt bidra till att fastställa att ett avtal medför betydande budgetmässiga följder. Relativt måttliga årliga utgifter kan nämligen, om de kumuleras över flera år, utgöra en betydande budgetbörda.
- 30 Däremot förefaller inte det andra och det tredje av de kriterier som parlamentet har fört fram vara relevanta. För det första är budgetposterna, vilka för övrigt kan ändras, av mycket varierande storlek, så att den relativa andel som utgifterna enligt avtalet utgör kan vara betydande i förhållande till andra anslag av samma karaktär under budgetposten i fråga, även om utgifterna i fråga inte är så stora. För det andra kan den ökning som utgifterna i avtalet i fråga representerar i förhållande till det föregående avtalet vara stor, medan de belopp det är fråga om fortfarande kan vara små.
- 31 Såsom fastslagits i punkt 26 ovan förefaller en jämförelse mellan ett avtals årliga ekonomiska kostnad och gemenskapens sammanlagda budget knappast betydelsefull. En jämförelse mellan de utgifter som följer av ett avtal och storleken på de anslag som är avsedda att finansiera gemenskapens externa åtgärder, samlade under underavsnittet B7 i budgeten, gör det däremot möjligt att placera in detta avtal i ett sammanhang, nämligen den budget som gemenskapen har avsatt för dessa externa åtgärder. Denna jämförelse erbjuder en bättre möjlighet att bedöma den ekonomiska betydelse som detta avtal faktiskt har för gemenskapen.
- 32 När det som i detta fall rör sig om ett sektorsavtal, kan den bedömning som beskrivits ovan i förekommande fall, och utan att utesluta att andra faktorer

beaktas, kompletteras med en jämförelse mellan de utgifter som avtalet medför och samtliga anslag för denna sektor i budgeten, interna och externa aspekter sammantagna. En sådan jämförelse gör det möjligt att avgöra, från en annan utgångspunkt och lika konsekvent, den ekonomiska börda gemenskapen har gått med på att bära genom att ingå detta avtal. Eftersom de olika sektorerna är av mycket olika vikt i budgethänseende, kan resultatet av en sådan bedömning emellertid inte leda till att de budgetmässiga följderna av ett avtal betraktas som betydande, när de inte utgör en väsentlig andel av anslagen för att finansiera gemenskapens externa åtgärder.

- 33 I det aktuella fallet har fiskeavtalet med Mauretanien ingåtts för en tid av fem år, vilket inte är en särskilt lång tidsperiod. Dessutom är den ekonomiska ersättning som däri föreskrivs uppdelad i årliga utbetalningar med belopp som varierar mellan 51 560 000 ECU och 55 160 000 ECU. I förhållande till tidigare budgetår utgör dessa belopp, även om de överstiger 5 procent av utgifterna för fiske, inte mer än drygt 1 procent av de anslag som avsatts för gemenskapens externa åtgärder. Denna andel kan, även om den inte är försumbar, knappast betraktas som betydande. Om rådet hade beaktat dessa villkor för jämförelse skulle det således också med rätta ha kunnat konstatera att fiskeavtalet med Mauretanien inte medförde betydande budgetmässiga följder för gemenskapen i den mening som avses i artikel 228.3 andra stycket i fördraget.
- 34 Det kan tilläggas att denna bestämmelses räckvidd enligt fördraget, tvärtemot parlamentets uppfattning, inte påverkas av omfattningen av den behörighet som nationella parlament kan ha när det gäller att godkänna internationella avtal med ekonomiska följder.
- 35 Det följer av vad ovan anförts att rådet har förfarit korrekt när det ingått fiskeavtalet med Mauretanien med stöd av, i synnerhet, artikel 228.3 första stycket i fördraget. Talan skall därför ogillas.

## Rättegångskostnader

- 36 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att parlamentet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom parlamentet har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas. Med tillämpning av artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall den spanska regeringen, som intervenerat i målet, bära sina egna kostnader.

På dessa grunder beslutar

## DOMSTOLEN

följande dom:

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

3) Konungariket Spanien skall bära sin egna kostnader.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 juli 1999.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande