

ARREST VAN HET HOF

24 oktober 1989 *

In zaak 16/88,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Sorasio als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

ondersteund door

Europees Parlement, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur F. Pasetti Bombardella, bijgestaan door C. Pennera en J. Schoo, leden van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij zijn secretariaat-generaal, Kirchberg,

interveniënt,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Van Craeynest, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Käser, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van artikel 6, lid 4, van verordening (EEG) nr. 3252/87 van de Raad van 19 oktober 1987 inzake coördinatie en bevordering van het visserij onderzoek (PB 1987, L 314, blz. 17),

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler en M. Zuleeg, kamerpresidenten, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: B. Pastor, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten gevolge op de mondelinge behandeling op 25 april 1989,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 juni 1989,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 15 januari 1988, heeft de Commissie krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag, beroep ingesteld tot nietigverklaring van artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3252/87 van de Raad van 19 oktober 1987 inzake coördinatie en bevordering van het visserijonderzoek (PB 1987, L 314, blz. 17).
- 2 Deze verordening is door de Raad vastgesteld op basis van artikel 43 van het Verdrag, in het kader van de coördinatie van het structuurbeleid van de Lid-Staten in de visserijsector, met het oog op de totstandkoming van communautaire programma's voor onderzoek op gebieden die van bijzonder belang zijn voor het gemeenschappelijk visserijbeleid en van communautaire programma's voor coördinatie van het onderzoek. In artikel 5 van deze verordening heeft de Raad zich het recht voorbehouden, op voorstel van de Commissie over deze programma's te beslissen, hetgeen hij voor de periode 1988-1992 heeft gedaan bij besluit 87/534 van 19 oktober 1987 (PB 1987, L 314, blz. 20). Bij artikel 6 van dezelfde verordening heeft de Raad de Commissie bevoegdheid verleend, in de eerste plaats, ten

aanzien van de uitvoering van de communautaire programma's voor onderzoek en de sluiting van contracten voor onderzoek met kostendeling met onderzoekcentra en onderzoekinstituten, en, in de tweede plaats, ten aanzien van de uitvoering van de communautaire programma's voor coördinatie van onderzoek door het organiseren van studiebijeenkomsten, symposia, studiebezoeken, uitwisseling van onderzoekers en werkvergaderingen van wetenschappelijke deskundigen en door het verzamelen, analyseren en zo nodig publiceren van de onderzoekresultaten.

- 3 Artikel 6 van verordening nr. 3252/87 bepaalt in lid 4, dat de besluiten inzake de uitvoering van deze programma's door de Commissie worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 47 van verordening nr. 4028/86 van de Raad van 18 december 1986 (PB 1986, L 376, blz. 7). Dit artikel luidt:

„1. In de gevallen waarin naar de procedure van dit artikel wordt verwezen, wordt de zaak door de voorzitter, hetzij op diens eigen initiatief, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een Lid-Staat, aan het Permanent Comité voor de visserijstructuur voorgelegd.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie legt een ontwerp van te treffen maatregelen voor. Het Comité brengt advies uit binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de voorgelegde vraagstukken. Het Comité spreekt zich uit met een meerderheid van 54 stemmen, waarbij de stemmen van de Lid-Staten worden gewogen overeenkomstig artikel 148, lid 2, van het Verdrag. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

3. De Commissie stelt de maatregelen vast die onmiddellijk van toepassing zijn. Indien deze maatregelen echter niet in overeenstemming zijn met het door het Comité uitgebrachte advies, worden zij door de Commissie onverwijld ter kennis van de Raad gebracht; in dat geval kan de Commissie de toepassing van de maatregelen waartoe zij heeft besloten, tot ten hoogste één maand na deze kennisgeving uitstellen. De Raad kan binnen één maand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen.”

- 4 Bij deze zogenoemde beheerscomitéprocedure kan de Raad dus zijn eigen besluit in de plaats stellen van dat van de Commissie, indien het Permanent Comité voor de visserijstructuur een negatief advies uitbrengt over de door de Commissie beoogde maatregelen.

- 5 De Commissie bestrijdt de keuze van deze procedure met twee middelen: schending van de artikelen 205, en 155, derde streepje, van het Verdrag en verkeerde toepassing of misbruik van artikel 145, derde streepje, van het Verdrag in de versie van de Europese Akte. Ondanks hun verschillende formulering berusten deze twee middelen op dezelfde gedachte. De individuele besluiten die de Commissie in casu gemachtigd is te nemen, zouden nagenoeg alle de besteding van begrotingskredieten impliceren. Daardoor zouden zij niet vallen onder het begrip uitvoering van regels in de zin van artikel 145, derde streepje, van het Verdrag, maar onder de bevoegdheden waarover de Commissie krachtens artikel 205 EEG-Verdrag beschikt. Door de uitoefening van deze bevoegdheden te binden aan een beheerscomitéprocedure, zou de Raad inbreuk hebben gemaakt op de eigen beslissingsbevoegdheid die de Commissie aan artikel 205 ontleent. Door de toepassing van genoemde procedure op de in artikel 6 van verordening nr. 3252/87 bedoelde individuele besluiten zou de Raad kunnen ingrijpen in de uitsluitende bevoegdheidsfeer van de Commissie.
- 6 Van zijn kant zet de Raad uiteen, dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de bevoegdheden tot vaststelling van algemene of individuele besluiten, waarop de artikelen 145 en 155 EEG-Verdrag betrekking hebben, en de begrotingsbevoegdheden die zijn geregeld in de artikelen 203 en 205 EEG-Verdrag. Uitvoering van de begroting zou slechts mogelijk zijn na vaststelling van een materieel besluit dat de rechtsgrondslag voor de uitgave vormt. In casu zouden de besluiten die de Commissie ingevolge artikel 6 van verordening nr. 3252/87 moet nemen, en in het bijzonder het sluiten van contracten, de materiële besluiten zijn en zou de uitvoering van de begroting in de besteding van de desbetreffende kredieten bestaan. Genoemd artikel 6 zou een bevoegdverklaring in de zin van artikel 155 EEG-Verdrag bevatten en bevoegdverklaringen van dit type zouden betrekking kunnen hebben op de vaststelling van individuele maatregelen. De Raad voegt hieraan toe, dat de door de Commissie verdedigde uitlegging neerkomt op een verkeerde voorstelling van de strekking van artikel 206 ter. Wanneer het Europese Parlement de Commissie kwijting verleent voor de uitvoering van de begroting, zou het rekening moeten houden met het wettelijk kader waarin die uitvoering plaatsvindt, en zich niet moeten uitspreken over materiële besluiten die de Commissie heeft genomen krachtens een bevoegdverklaring in de zin van artikel 155 EEG-Verdrag, zoals die waarom het hier gaat.
- 7 Voor een nadere uiteenzetting van de betrokken regeling en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

- 8 Er zij aan herinnerd, dat de artikelen 145 en 155 evenals de artikelen 205, 206 bis en 206 ter deel uitmaken van het Vijfde deel van het Verdrag, betreffende de instellingen van de Gemeenschap. De artikelen 145 en 155 behoren echter tot Titel I — „Bepalingen inzake de instellingen” —, terwijl de artikelen 205, 206 bis en 206 ter zijn opgenomen in Titel II — „Financiële bepalingen” —. Derhalve moet worden onderzocht, welke functie deze beide groepen bepalingen hebben in het institutionele stelsel van de Gemeenschap. Daartoe dient men zich eerst te verdiepen in de institutionele bepalingen van het Verdrag en vervolgens te onderzoeken, of de daaruit te trekken conclusies in verband met de financiële bepalingen van artikel 205 moeten worden aangepast.
- 9 Sommige van de verdragsbepalingen die de bevoegdheden van de instellingen specificeren om besluiten van algemene strekking of individuele besluiten op de door het Verdrag bestreken gebieden te nemen, kennen de Commissie rechtstreeks een eigen beslissingsbevoegdheid in de zin van artikel 155 EEG-Verdrag toe. Dit is bij voorbeeld het geval bij de artikelen 90, lid 3, 91, 93, lid 2, en 115 van het Verdrag.
- 10 Wanneer het Verdrag daarentegen de beslissingsbevoegdheid aan de Raad toekent, kon de Commissie reeds vóór de totstandkoming van de Europese Akte krachtens artikel 155, vierde streepje, van het Verdrag de bevoegdheid krijgen om de uitvoeringsvoorschriften vast te stellen. Zoals uitdrukkelijk volgt uit artikel 79, lid 4, van het Verdrag en stilzwijgend uit artikel 87, lid 2, sub d, moest haar voorts in bepaalde gevallen de toepassing van de regels op bijzondere situaties worden opgedragen. Na de wijziging van artikel 145 door de Europese Akte ten slotte kan de Raad slechts in welbepaalde gevallen de uitoefening van bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks aan zich houden, welke beslissing omstandig moet worden gemotiveerd. Op het in artikel 43 van het Verdrag geregelde gebied van de landbouw, waarop het onderhavige geding betrekking heeft, wordt de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden geregeld door het bij de Europese Akte toegevoegde derde streepje van artikel 145.
- 11 Uitvoering in de zin van dit artikel omvat zowel de opstelling van uitvoeringsvoorschriften als de toepassing van voorschriften op bijzondere gevallen door middel van individuele besluiten. Aangezien het Verdrag van „uitvoering” spreekt zonder dit begrip door een of andere toevoeging te beperken, mag die term niet aldus worden uitgelegd, dat individuele besluiten er buiten zouden vallen.

- 12 Onder het regiem van het Verdrag zoals dit luidde vóór de Europese Akte, heeft het Hof in zijn arrest van 17 december 1970 (zaak 25/70, Köster, Jurispr. 1970, blz. 1161, r. o. 9 en 10) geoordeeld, dat waar de Raad krachtens artikel 155 van het Verdrag de Commissie uitvoeringsbevoegdheid kon verlenen, hij de uitoefening daarvan ook afhankelijk kon stellen van de tussenkomst van een beheerscomité, wat hem de mogelijkheid bood de besluitvorming aan zich te trekken, en dat de wettigheid van de beheerscomitéprocedure niet met een beroep op de institutionele structuur van de Gemeenschap kon worden aangevochten.
- 13 De bevoegdheid van de Raad om de uitoefening van de door hem aan de Commissie verleende bevoegdheden aan bepaalde modaliteiten te binden, is uitdrukkelijk bevestigd door de wijzigingen die de Europese Akte in artikel 145 heeft aangebracht. Die modaliteiten dienen te voldoen aan de regels die de Raad met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na advies van het Europese Parlement, tevoren heeft vastgesteld. Dit is gebeurd bij besluit 87/373 van de Raad van 13 juli 1987 (PB 1987, L 197, blz. 33).
- 14 Partijen hebben zich niet uitgelaten over de redenen waarom de thans bestreden bepaling van verordening nr. 3252/87 verwijst naar de procedure van artikel 47 van verordening nr. 4028/86 van de Raad, en niet naar één van de procedures die zijn ingevoerd bij het besluit van 13 juli 1987, dat van toepassing was toen verordening nr. 3252/87 werd vastgesteld. De procedure waarnaar wordt verwezen, komt evenwel in grote lijnen overeen met de in artikel 2 van het besluit van 13 juli 1987 voorziene procedure II, variant a.
- 15 Vervolgens moet worden onderzocht, of de Raad, zoals de Commissie betoogt, door de besluiten waartoe hij de Commissie machtigde, te binden aan de beheerscomitéprocedure, inbreuk heeft gemaakt op de door de Commissie aan artikel 205 van het Verdrag ontleende bevoegdheid om de begroting onder haar eigen verantwoordelijkheid uit te voeren.
- 16 Dienaangaande moet worden beklemtoond, dat de bevoegdheid van de Commissie om de begroting uit te voeren, geen wijziging brengt in de bevoegdheidsverdeling die voortvloeit uit de verschillende verdragsbepalingen die de Raad en de Commissie machtigen om op bepaalde gebieden besluiten van algemene strekking of individuele besluiten te nemen, zoals het thans in geding zijnde artikel 43 en de institutionele bepalingen van de artikelen 145, derde streepje, en 155.

- 17 Ook al zal een individueel besluit bijna onvermijdelijk leiden tot het aangaan van een betalingsverplichting, men dient het een wel van het ander te onderscheiden, vooral omdat het mogelijk is, dat de bevoegdheid om een administratief besluit te nemen, en de bevoegdheid om de betalingsverplichting aan te gaan, in het kader van de interne organisatie van elke instelling aan verschillende personen toekomen.
- 18 Hieruit volgt, dat de Commissie ten onrechte stelt, dat de Raad haar niet op grond van artikel 145, derde streepje, bevoegd kan verklaren om individuele besluiten te nemen, wanneer deze besluiten financiële implicaties hebben.
- 19 Deze uitlegging, die uitsluit dat besluiten waarbij betalingsverplichtingen worden aangegaan, op zich en los van elk materieel besluit rechtstitels kunnen doen ontstaan die de Gemeenschap jegens derden binden, is overigens in overeenstemming met het stelsel van controle op de uitvoering van de begroting, waarin het Europese Parlement krachtens artikel 206 ter van het Verdrag bevoegd is de Commissie kwijting te verlenen en waarin de Rekenkamer het Europees Parlement bijstand moet verlenen binnen de grenzen die daarvoor zijn getrokken bij artikel 206 bis, lid 2, van het Verdrag en bij artikel 80 van het door de Raad op 21 december 1977 krachtens artikel 209 van het Verdrag vastgestelde Financieel Reglement (PB 1977, L 356, blz. 1).
- 20 Wat meer in het bijzonder de onderzoekprogramma's betreft, vindt de zoëven gegeven uitlegging bovendien steun in artikel 7 EGA-Verdrag. Dit artikel geeft de Raad immers de bevoegdheid om de onderzoekprogramma's vast te stellen, en de Commissie de bevoegdheid om voor de uitvoering ervan zorg te dragen. Deze bepaling zou nutteloos zijn geweest indien de bevoegdheid om de programma's uit te voeren — daaronder begrepen het besluit om onderzoekcontracten af te sluiten en het afsluiten van deze contracten —, een onderdeel zou zijn van de bevoegdheid tot uitvoering van de begroting, die de Commissie in elk geval bezit krachtens artikel 179, eerste alinea, van dat Verdrag.
- 21 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep van de Commissie moet worden verworpen.

Kosten

- 22 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) **Verwerpt het beroep.**

- 2) **Verwijst de Commissie in de kosten, met uitzondering van die van interveniënt.**

- 3) **Verstaat dat interveniënt zijn eigen kosten zal dragen.**

Due	Slynn	Kakouris	Schockweiler	Zuleeg	Koopmans
	Mancini	Joliet	O'Higgins	Moitinho de Almeida	
Rodríguez Iglesias			Grévisse		Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 oktober 1989.

De griffier
J.-G. Giraud

De president
O. Due