DOMSTOLENS DOM
7. december 1995 *

I sag C-41/95,

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør for Rådets Juridiske Tjeneste Jean-Paul Jacqué og konsulenterne Félix van Craeyenest og Yves Crétien, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved juridisk konsulent Gregorio Garzón Clariana, bistået af kontorchef Christian Pennera, Parlamentets Juridiske Tjeneste, og Peter Dyrberg, samme sted, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Europa-Parlamentets formands retsakt af 15. december 1994, hvorved det fastslås, at Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 1995 endeligt er vedtaget (EFT L 369, s. 1),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris og G. Hirsch samt dommerne F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. oktober 1995,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. november 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 17. februar 1995 har Rådet for Den Europæiske Union i medfør af EF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146 anlagt sag med påstand om annullation af Europa-Parlamentets formands retsakt af 15. december 1994, hvorved det fastslås, at Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 1995 endeligt er vedtaget (EFT L 369, s. 1).

2 Under Parlamentets førstebehandling af budgetforslaget for 1995 den 25. og 27. oktober 1994 vedtog det 131 »ændringer« vedrørende bevillinger under undersektion B1 (EUGFL, Garantisektionen) og af posten B7-800 (internationale fiskeriaftaler) for så vidt angik, hvad der i budgetforslaget var betegnet som »obligatoriske udgifter«.

3 For hver af de berørte poster i undersektion B1 tilføjede Parlamentet under overskriften »anmærkninger« følgende sætning: »Budgetmyndigheden er af den opfattelse, at grundforordningerne giver Kommissionen en vis handlefrihed ved forvaltningen af denne foranstaltning. Gennemførelsen skal ske i henhold til finansforordningens artikel 5, stk. 2.« Efter denne erklæring fulgte en »begrundelse« med følgende ordlyd: »Parlamentet er af den opfattelse, at forordningerne, der danner grundlag for denne aktion, giver Kommissionen fleksibilitet til at forvalte aktionen inden for de af budgetmyndigheden opførte bevillinger.«

4 Ud for post B7-800 indsatte Parlamentet under overskriften »Anmærkninger« følgende afsnit: »Der er afsat en bevilling på 1 mio. ECU til dækning af udgifter i forbindelse med en fiskeriaftale, som Fællesskabet vil forhandle med Rusland om sildefiskeri.«

5 Under Rådets andenbehandling af budgetforslaget den 16. november 1994 forkastede det de »ændringer«, Parlamentet havde foreslået, med den begrundelse, at de rent faktisk var »ændringsforslag« vedrørende de obligatoriske udgifter. Ved skrivelse af 2. december 1994 påpegede Rådets formand over for Parlamentets formand, at Rådet altid havde betragtet udgifter, der er omfattet af landbrugsretningslinjerne, som obligatoriske udgifter.

6 Under andenbehandlingen af budgetforslaget for 1995 den 13. og 15. december 1994 erklærede Parlamentet, at det opretholdt samtlige »ændringer«, som Rådet havde anset for at være »ændringsforslag«.

7 Den 13. december 1994 erklærede Rådets formand i Parlamentet, at Rådet ikke kunne anerkende Parlamentets ændring af klassifikationen af udgifter, idet langt størstedelen af de udgifter, der henhørte under de pågældende budgetposter, var klassificeret som obligatoriske udgifter i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring af 30. juni 1982 om forskellige foranstaltninger til sikring af en bedre afvikling af budgetproceduren (EFT C 194, s. 1, herefter »1982-erklæringen«), og at klassifikationen af disse udgifter efter forhandlingerne om aftalen mellem institutionerne af 29. oktober 1993 om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren (EFT C 331, s. 1, herefter »1993-aftalen«) var forblevet uændret.

8 Den 15. december 1994 fastslog Parlamentets formand, at budgettet for 1995 var endeligt vedtaget.

9 Ved samme lejlighed erklærede Rådets formand følgende i Parlamentet: »... Rådets holdning på dette område er meddelt Parlamentet med skrivelse af 2. december 1994 fra Rådets formand og af mig selv i min redegørelse af 13. december 1994. Jeg må derfor meddele, at Rådet forbeholder sig alle rettigheder på dette område. Jeg vil gerne samtidig påpege, at Rådets tilslutning til den nye sats for ikke-obligatoriske udgifter er baseret på den holdning, Rådet har fastlagt.«

10 Parlamentets formand erklærede derefter følgende: »Jeg fastslår, at til trods for de divergerende synspunkter vedrørende en række punkter, er der i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 203 opnået enighed med Rådet om en ny maksimalsats for forhøjelser. Budgetproceduren kan således afsluttes med succes.«

11 Under nærværende sag støtter Rådet sin påstand på to anbringender.

12 For det første har Rådet gjort gældende, at Parlamentet har tilsidesat EF-traktatens artikel 203, stk. 4, andet afsnit, og artikel 203, stk. 5 og 6, idet Parlamentet har truffet afgørelse om »ændringer« af poster i Rådets budgetforslag, som vedrører udgifter, der er klassificeret som obligatoriske udgifter, selv om Parlamentet ifølge artikel 203 kun er beføjet til at fremsætte »ændringsforslag« dertil.

13 For det andet har Rådet gjort gældende, at Parlamentet har tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde mellem institutionerne ved ensidigt og vilkårligt at foretage en omklassificering af de obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter, hvilket er i strid med de forpligtelser, som Parlamentet har påtaget sig i 1982-erklæringen og 1993-aftalen.

14 Heroverfor har Parlamentet gjort gældende, at de obligatoriske udgifter er de udgifter i Rådets budgetforslag, som Parlamentet ved førstebehandlingen kan fremsætte forslag om ændring af, hvorimod de ikke-obligatoriske udgifter kan ændres af Parlamentet. Parlamentet anfører, at når Rådet ved sin andenbehandling ser, at budgetforslaget er undergået forandringer, som Parlamentet betegner som »ændringer«, og Rådet selv er af den opfattelse, at de pågældende poster henhører under de obligatoriske udgifter, giver Rådet i stedet disse »ændringer« betegnelsen »ændringsforslag« og forkaster dem som regel. Hvis Parlamentet under andenbehandlingen alligevel opretholder disse »ændringer«, betegner Rådet endeligt den pågældende budgetpost som en ikke-obligatorisk udgift.

15 Parlamentet er endvidere af den opfattelse, at det i enhver henseende har overholdt 1993-aftalen, da det behandlede det almindelige budget, og at det på intet tidspunkt har anfægtet eller på nogen måde overtrådt forpligtelserne deri. 1982-erklæringen er ifølge Parlamentet, selv om den stadig er gældende, i vidt omfang forældet, idet de fleste af de nuværende budgetposter ikke længere svarer til budgetposterne i 1982, og 1993-aftalen har ændret samarbejdsproceduren mellem institutionerne.

16 Indledningsvis vil Domstolen foretage en gennemgang af de bestemmelser i traktatens artikel 203, som vedrører nærværende sag.

17 Artikel 203, stk. 9, omhandler den procedure, der finder anvendelse på fastsættelse af de såkaldte ikke-obligatoriske udgifter, dvs. udgifter, der ikke er en nødvendig følge af traktaten eller af retsakter udstedt i henhold til denne.

18 Det fremgår af bestemmelserne i artikel 203, stk. 4, andet afsnit, artikel 203, stk. 5, litra a), og artikel 203, stk. 6, at Parlamentet for så vidt angår de ikke-obligatoriske udgifter har ret til at ændre budgettet, at Rådet derefter kan modificere enhver af de således vedtagne ændringer, men at Parlamentet ved sin andenbehandling af budgetforslaget i den af Rådet modificerede form kan ændre eller forkaste Rådets modifikationer af Parlamentets ændringer.

19 For så vidt angår de obligatoriske udgifter derimod, er Parlamentet, selv om det ved førstebehandlingen kan fremsætte ændringsforslag til det af Rådet vedtagne budget, ikke beføjet til ved andenbehandlingen at anfægte det resultat, som Rådet er nået frem til for disse udgifters vedkommende.

20 I artikel 203, stk. 9, er der endvidere truffet bestemmelse om en grænse for forhøjelsen af de ikke-obligatoriske udgifter i forhold til udgifter af samme art på budgettet for det foregående regnskabsår. Denne grænse fastsættes ved en »maksimalsats for forhøjelser«, som Fællesskabets institutioner i medfør af artikel 203, stk. 9, tredje afsnit, er pligtige til at rette sig efter under budgetbehandlingen.

21 I henhold til artikel 203, stk. 9, andet afsnit, fastsættes denne maksimalsats for forhøjelser hvert år af Kommissionen på grundlag af tre objektive faktorer, nemlig

udviklingen inden for Fællesskabet af bruttonationalindkomsten i faste priser, den gennemsnitlige ændring i medlemsstaternes budgetter og udviklingen af leveomkostningerne i løbet af det seneste regnskabsår.

22 Når Parlamentet, Rådet eller Kommissionen under budgetbehandlingen finder, at Fællesskabets virksomhed nødvendiggør en forhøjelse ud over denne sats, kan der i medfør af artikel 203, stk. 9, femte afsnit, fastsættes en anden sats ved aftale mellem Rådet og Parlamentet.

23 Som Domstolen allerede har henvist til, er der ikke fastsat noget kriterium for ændringen af denne sats, skønt traktaten bestemmer, at Kommissionen skal fastslå maksimalsatsen på grundlag af objektive faktorer. Det er ifølge artikel 203, stk. 9, femte afsnit, tilstrækkeligt, at Rådet og Parlamentet indgår en aftale. I betragtning af den væsentlige betydning af en sådan aftale, som giver de to institutioner, når de handler i fællesskab, frihed til at forhøje bevillingerne til ikke-obligatoriske udgifter ud over den af Kommissionen fastslåede sats, kan denne aftale ikke antages at være indgået på grundlag af den ene eller den anden institutions formodede vilje (dom af 3.7.1986, sag 34/86, Rådet mod Parlamentet, Sml. s. 2155, præmis 34).

24 I den foreliggende sag er det ubestridt, at de bevillinger, der er opført på det budget for regnskabsåret 1995, som Parlamentets formand i medfør af artikel 203, stk. 7, har fastslået er vedtaget, for så vidt angår samtlige udgifter, der ikke er en nødvendig følge af traktaten eller af retsakter udstedt i henhold til denne, overstiger maksimalsatsen for forhøjelser i forhold til udgifter af samme art i regnskabsåret 1994, som omhandlet i artikel 203, stk. 9, første afsnit.

25 Det følger heraf, at Parlamentets formand kun kunne fastslå, at budgettet for regnskabsåret 1995 var vedtaget, hvis en anden sats for forhøjelser var fastsat ved aftale mellem Rådet og Parlamentet.

26 Der kan imidlertid kun foreligge en aftale om satsen for forhøjelser, hvis Parlamentet og Rådet er blevet enige om det samlede beløb for udgifter, som skal kvalificeres som ikke-obligatoriske, idet det er dette beløb, der udgør beregningsgrundlaget for satsen.

27 Hertil har Parlamentet for det første anført, at det fremgår af begivenhederne, som fandt sted under plenarmødet den 15. december 1994, og som både er refereret i protokollen for dette møde og i det fuldstændige forhandlingsreferat, at Rådets formand ikke alene offentligt i Parlamentet gav sin mundtlige tilslutning til den nye sats og derved gjorde det muligt for Parlamentets formand at fastslå, at budgettet var endeligt vedtaget, men også hele tiden, mens formanden skrev under, efter de tilstedeværendes opfattelse opførte sig, som om han var fuldstændig enig med Parlamentets formand.

28 Dette argument kan ikke tages til følge.

29 For det første påpegede Rådets formand i skrivelsen af 2. december 1994 over for Parlamentets formand, at det var Rådets holdning, at udgifter dækket af landbrugets retningslinjer i overensstemmelse med 1982-erklæringen og 1993-aftalen skulle anses for obligatoriske udgifter.

30 Dernæst erklærede Rådets formand den 13. december 1994 over for Parlamentet, at Rådet ikke kunne anerkende, at de pågældende udgifters klassifikation som obligatoriske udgifter blev ændret, eftersom det i 1993-aftalen var bestemt, at alle udgifter under udgiftsområde 2 og 3 fremover skulle klassificeres som ikke-obligatoriske, og det var forudsat, at klassifikationen af alle andre udgifter, herun-

der udgifter under udgiftsområde 1, som nærværende sag drejer sig om, skulle forblive uændret.

31 Endelig påpegede Rådets formand i den erklæring, han fremkom med, inden Parlamentets formand underskrev budgettet, hvorved budgettet blev endeligt vedtaget, at Rådet forbeholdt sig alle rettigheder og henviste til skrivelsen af 2. december 1994 og til erklæringen af 13. december 1994.

32 Det følger heraf, at Rådet ikke har givet sin tilslutning til den nye sats for forhøjelser af de udgifter, der af Parlamentet var klassificeret som ikke-obligatoriske udgifter.

33 For det andet har Parlamentet anført, at eftersom spørgsmålet, om formanden lovligt i de i traktatens artikel 203, stk. 9, femte afsnit, omhandlede tilfælde har fastslået, at budgettet endeligt er vedtaget, afhænger af Rådets holdning, har Rådet ikke alene beføjelse, men også pligt til at gribe ind, hvis der er den mindste uklarhed om, hvorvidt Rådet har givet sin tilslutning. I modsætning til, hvad der er anført af Rådet, kan den holdning, Rådets formand indtog ved den endelige vedtagelse af budgettet, ikke anses for kun at være et udslag af diplomatisk høflighed.

34 Denne argumentation kan heller ikke tages til følge. I henhold til traktatens artikel 203, stk. 10, skal hver institution udøve de beføjelser, der tilkommer den på budgetområdet, under iagttagelse af traktatens bestemmelser. Eftersom Rådet ikke har givet sin tilslutning til den nye sats for forhøjelser af de udgifter, der af Parlamentet var klassificeret som ikke-obligatoriske udgifter, kan Parlamentet ikke påberåbe sig, at Rådets formand skulle have ændret Rådets holdning til sagen, som var

meddelt i skrivelsen af 2. december 1994 og i erklæringen af 13. december 1994, derved, at han forholdt sig høfligt over for Parlamentet efter at have fremført den ovenfor i præmis 31 nævnte erklæring.

35 Endelig har Parlamentet gjort gældende, at Rådet i stedet for at anlægge sag ved Domstolen ved udløbet af fristen i traktatens artikel 173, stk. 5, burde have gjort opmærksom på manglen ved den retsakt, hvori formanden fastslog, at budgettet for 1995 var endeligt vedtaget, allerede ved modtagelsen deraf.

36 Hertil bemærkes blot, at det i henhold til artikel 173, stk. 5, med hensyn til fristen for at anlægge sag ved Domstolen kun kræves, at de i denne artikel omhandlede klager indgives inden to måneder, efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren eller i mangel heraf senest to måneder efter, at klageren har fået kendskab til den.

37 Det må herefter fastslås, at Parlamentets formands retsakt af 15. december 1994, hvorved det fastslås, at budgettet for 1995 endeligt er vedtaget, blev udstedt på et tidspunkt, hvor budgetproceduren endnu ikke var afsluttet, idet der ikke forelå en aftale mellem de to berørte institutioner om beregningsgrundlaget for den nye maksimalsats for forhøjelser. Den pågældende retsakt er derfor ulovlig.

Konsekvenserne af ulovligheden

38 Rådet har endvidere nedlagt påstand om, at det fastslås, at budgettet, som er vedtaget af Parlamentet den 15. december 1994, er ugyldigt.

39 Eftersom Parlamentets formands retsakt af 15. december 1994 annulleres, er Parlamentet af den opfattelse, at denne påstand skal afvises, idet den er overflødig.

40 Det bemærkes, at årsagen til annullationen af Parlamentets formands retsakt af 15. december 1994 er, at formanden med hjemmel i artikel 203, stk. 7, fastslog, at budgettet var »endeligt« vedtaget, selv om de to institutioner ikke var blevet enige om tallene af betydning for en ny maksimalsats for forhøjelser eller om det samlede beløb for ikke-obligatoriske udgifter, der udgør beregningsgrundlaget derfor. Eftersom denne væsentlige aftale manglede, kunne Parlamentets formand ikke lovligt fastslå, at budgettet var endeligt vedtaget, og denne retsakt skal derfor annulleres.

41 Annullationen af Parlamentets formands retsakt medfører, at budgettet for 1995 bliver ugyldigt. Det er derfor ufornødent at træffe afgørelse vedrørende Rådets påstand om, at det fastslås, at budgettet er ugyldigt.

42 Det påhviler Rådet og Parlamentet at træffe de til nærværende doms opfyldelse nødvendige foranstaltninger og at genoptage budgetproceduren på det stadium, hvor Parlamentet under andenbehandlingen erklærede, at det opretholdt samtlige ændringer, som Rådet havde anset for at være »ændringsforslag«.

Dommens tidsmæssige virkninger

43 Det skal imidlertid bemærkes, at konstateringen af, at budgettet for 1995 er ugyldigt, sker på et tidspunkt, hvor en væsentlig del af regnskabsåret 1995 allerede er forløbet.

44 Under disse omstændigheder må det lægges til grund, at såvel nødvendigheden af at sikre de europæiske institutioners fortsatte funktion som hensynet til væsentlige retssikkerhedsgarantier, der også gør sig gældende i tilfælde af annullation af visse forordninger, gør det berettiget, at Domstolen udøver den kompetence, som udtrykkeligt er tillagt den i EF-traktatens artikel 174, stk. 2, og Euratom-traktatens artikel 147, stk. 2, i tilfælde af annullation af en forordning, og at den angiver, hvilke af virkningerne af budgettet for 1995 der skal betragtes som bestående.

45 Under de særlige omstændigheder i sagen skal virkningerne af budgettet for 1995 i den form, hvori det er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, opretholdes, indtil den dato, hvor det endeligt vedtages.

Sagens omkostninger

46 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Parlamentet har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Europa-Parlamentets formands retsakt af 15. december 1994, hvorved det fastslås, at Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 1995 endeligt er vedtaget, annulleres.

2) **Virkningerne af budgettet for 1995 i den form, hvori det er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, opretholdes, indtil den dato, hvor det endeligt vedtages.**

3) **I øvrigt frifindes Parlamentet.**

4) **Parlamentet betaler sagens omkostninger.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. december 1995.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident