ARREST VAN HET HOF
7 december 1995 *

In zaak C-41/95,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-P. Jacqué, directeur bij zijn juridische dienst, F. van Crayenest en Y. Cretien, raadadviseurs bij die dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur juridische zaken bij de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verzoeker,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur G. Garzón-Clariana, bijgestaan door C. Pennera, afdelingshoofd bij zijn juridische dienst, en P. Dyrberg, lid van die dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij zijn secretariaat-generaal, Kirchberg,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de handeling van de voorzitter van het Europees Parlement van 15 december 1994 houdende constatering van de definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 1995 (PB 1994, L 369, blz. 1),

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris en G. Hirsch, kamerpresidenten, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 3 oktober 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 november 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 februari 1995, heeft de Raad van de Europese Unie krachtens artikel 173 EG-Verdrag en artikel 146 EGA-Verdrag verzocht om nietigverklaring van de handeling van de voorzitter van het Europees Parlement van 15 december 1994 houdende constatering van de definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 1995 (PB 1994, L 369, blz. 1).

2 Bij zijn eerste lezing van de ontwerp-begroting 1995 op 25 en 27 oktober 1994 nam het Parlement 131 „amendementen" aan met betrekking tot de kredieten van onderafdeling B1 (EOGFL-Garantie) en van lijn B7-800 (Internationale visserij-overeenkomsten) betreffende uitgaven die in de ontwerp-begroting als „verplichte uitgaven" werden genoemd.

3 Voor elk van de betrokken lijnen van onderafdeling B1 voegde het Parlement onder het hoofd „Toelichting" de volgende zin toe: „De Begrotingsautoriteit is van oordeel, dat de basisverordeningen de Commissie de nodige speelruimte laten om deze beleidsmaatregel naar eigen inzicht uit te voeren, mits zij zich houdt aan artikel 5, lid 2, van het Financieel Reglement." Deze verklaring wordt gevolgd door de volgende „rechtvaardiging": „Het Parlement is van mening, dat de aan deze actie ten grondslag liggende verordeningen het voor de Commissie mogelijk maken de actie flexibel te beheren binnen de door de begrotingsautoriteit opgenomen kredieten."

4 Voor lijn B7-800 voegde het Parlement onder het hoofd „Toelichting" de volgende alinea toe: „Voorts wordt 1 miljoen ecu uitgetrokken voor de dekking van uitgaven voor een visserijovereenkomst waarover de Gemeenschap zal onderhandelen met Rusland ter financiering van de overdrachtsvisserij bij haring."

5 Tijdens zijn tweede lezing van de ontwerp-begroting op 16 november 1994 verwierp de Raad de door het Parlement voorgestelde „amendementen", op grond dat het daarbij in werkelijkheid ging om „wijzigingsvoorstellen" betreffende verplichte uitgaven. In een brief van 2 december 1994 vestigde de voorzitter van de Raad de aandacht van de voorzitter van het Parlement op de constante opvatting van zijn instelling, dat de onder het landbouwrichtsnoer vallende uitgaven verplichte uitgaven zijn.

6 Tijdens zijn tweede lezing van de ontwerp-begroting 1995 op 13 en 15 december 1994 verklaarde het Parlement, al zijn door de Raad als „wijzigingsvoorstellen" aangemerkte „amendementen" te handhaven.

7 Op 13 december 1994 verklaarde de voorzitter van de Raad voor het Parlement, dat zijn instelling de door het Parlement aangebrachte wijziging in de classificatie van de uitgaven niet kon aanvaarden, aangezien de uitgaven van de betrokken begrotingslijnen voor het overgrote deel als verplichte uitgaven waren geclassificeerd bij de Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 30 juni 1982 betreffende verschillende maatregelen ter verzekering van een beter verloop van de begrotingsprocedure (PB 1982, C 194, blz. 1; hierna: „verklaring van 1982"), en dat bij de onderhandelingen over het Interinstitutioneel akkoord van 29 oktober 1993 over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure (PB 1993, C 133, blz. 1; hierna: „akkoord van 1993"), de classificatie van die uitgaven onveranderd was gebleven.

8 Op 15 december 1994 constateerde de voorzitter van het Parlement, dat de begroting 1995 definitief was vastgesteld.

9 Bij die gelegenheid verklaarde de voorzitter van de Raad voor het Parlement: „Het standpunt van de Raad ter zake is aan het Parlement medegedeeld in een schrijven van 2 december 1994 van de fungerend voorzitter van de Raad en door mijzelf in mijn verklaring van 13 december 1994. Ik zie mij derhalve genoodzaakt erop te wijzen, dat de Raad zich dienaangaande alle rechten voorbehoudt. Tevens zou ik erop willen wijzen, dat de instemming van de Raad met het nieuwe percentage van de niet-verplichte uitgaven is gebaseerd op het door de Raad vastgestelde standpunt ter zake."

10 De voorzitter van het Parlement verklaarde daarop het volgende: „Ik stel vast dat ondanks de meningsverschillen met betrekking tot bepaalde punten overeenkomstig artikel 203 EG-Verdrag overeenstemming met de Raad is bereikt over het maximumstijgingspercentage. De begrotingsprocedure kan bijgevolg met succes worden afgesloten."

11 In het onderhavige beroep heeft de Raad twee grieven tegen het Parlement ingebracht.

12 In de eerste plaats zou het Parlement artikel 203, leden 4, tweede alinea, 5 en 6, EG-Verdrag hebben geschonden, door middels „amendementen" te beslissen over lijnen van de door de Raad opgestelde ontwerp-begroting, die betrekking hebben op als verplicht geclassificeerde uitgaven, ten aanzien waarvan het volgens hetzelfde artikel slechts middels „wijzigingsvoorstellen" kan handelen.

13 In de tweede plaats zou het Parlement de verplichting tot loyale interinstitutionele samenwerking hebben geschonden, door de verplichte en niet-verplichte uitgaven eenzijdig en willekeurig te herclassificeren, hetgeen indruist tegen de verbintenissen die het heeft aanvaard bij de verklaring van 1982 en het akkoord van 1993.

14 Het Parlement verweert zich met te zeggen, dat de verplichte uitgaven die zijn, welke zijn opgenomen in de ontwerp-begroting van de Raad en ten aanzien waarvan het Parlement in eerste lezing wijzigingen kan voorstellen, terwijl de niet-verplichte uitgaven voorwerp kunnen zijn van parlementaire amendementen. Wanneer nu de Raad in tweede lezing te maken krijgt met veranderingen in de ontwerp-begroting welke het Parlement als „amendementen" kwalificeert, terwijl hij de betrokken lijnen zelf beschouwt als betrekking hebbende op verplichte uitgaven, kwalificeert hij de „amendementen" als „wijzigingen" en verwerpt hij ze meestal. Indien echter het Parlement in tweede lezing zijn „amendementen" handhaaft, kwalificeert het de betrokken lijn definitief als niet-verplichte uitgave.

15 Het Parlement is voorts van oordeel, dat het bij het onderzoek van de algemene begroting het akkoord van 1993 ten volle in acht heeft genomen en dat het zijn verbintenissen op geen enkel moment en op geen enkele wijze heeft betwist of geschonden. Wat de verklaring van 1982 betreft, deze is weliswaar nog steeds van kracht, maar goeddeels achterhaald, omdat de meeste thans bestaande begrotingslijnen niet meer met die van 1982 overeenkomen en bij het akkoord van 1993 de procedure van interinstitutionele samenwerking is gewijzigd.

16 Om te beginnen moeten de bepalingen van artikel 203 EG-Verdrag worden onderzocht, die voor dit geding van belang zijn.

17 Artikel 203, lid 9, betreft de procedure voor de vaststelling van de zogenoemde niet-verplichte uitgaven, dat wil zeggen andere uitgaven dan die welke verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten.

18 Volgens artikel 203, lid 4, tweede alinea, lid 5, sub a, en lid 6, heeft het Parlement het recht de begroting wat de niet-verplichte uitgaven betreft, te amenderen; de Raad kan vervolgens elk van die amendementen wijzigen, maar tijdens zijn tweede lezing van de door de Raad gewijzigde ontwerp-begroting kan het Parlement de door de Raad in zijn amendementen aangebrachte wijzigingen amenderen of afwijzen.

19 Wat daarentegen de verplichte uitgaven betreft, kan het Parlement weliswaar in eerste lezing voorstellen tot wijziging van de door de Raad opgestelde ontwerpbegroting indienen, maar het is niet bevoegd het door de Raad daaraan gegeven gevolg in tweede lezing opnieuw ter discussie te stellen.

20 Voorts voorziet artikel 203, lid 9, in een plafond voor de stijging van de niet-verplichte uitgaven ten opzichte van de uitgaven van dezelfde aard in het voorgaande begrotingsjaar. Dat plafond wordt bepaald door een „maximumstijgingspercentage", dat de instellingen van de Gemeenschap ingevolge de derde alinea van artikel 203, lid 9, tijdens de begrotingsprocedure moeten respecteren.

21 Volgens lid 9, tweede alinea, wordt dat maximumstijgingspercentage jaarlijks door de Commissie bepaald op basis van drie objectieve elementen: de ontwikkeling van

het bruto nationaal produkt naar volume in de Gemeenschap, de gemiddelde variatie van de nationale begrotingen, en de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud in het laatste begrotingsjaar.

22 Indien het Parlement, de Raad of de Commissie tijdens de begrotingsprocedure tot het oordeel komt, dat de activiteiten van de Gemeenschappen een overschrijding van dat percentage nodig maken, kan ingevolge lid 9, vijfde alinea, in onderlinge overeenstemming tussen de Raad en het Parlement een nieuw percentage worden vastgesteld.

23 Zoals het Hof al eens heeft opgemerkt, moet weliswaar volgens het Verdrag de vaststelling van het maximumpercentage door de Commissie op grond van objectieve elementen geschieden, maar is voor de wijziging van dit percentage geen criterium gegeven. Volgens artikel 203, lid 9, vijfde alinea, is onderlinge overeenstemming tussen Raad en Parlement voldoende. Gezien het belang van deze overeenstemming, die de twee instellingen, gezamenlijk handelend, de vrijheid geeft om de kredieten voor niet-verplichte uitgaven te verhogen met overschrijding van het door de Commissie vastgestelde percentage, kan het bestaan ervan niet worden aangenomen op grond van het vermoeden van instemming van een van beide instellingen (arrest van 3 juli 1986, zaak 34/86, Raad/Parlement, Jurispr. 1986, blz. 2155, r. o. 34).

24 In casu staat vast, dat met het bedrag van de kredieten die in de door de voorzitter van het Parlement ingevolge artikel 203, lid 7, vastgestelde begroting 1995 zijn opgenomen voor alle andere uitgaven dan die welke verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten, het maximumstijgingspercentage ten opzichte van de uitgaven van dezelfde aard van de begroting 1994 in de zin van artikel 203, lid 9, eerste alinea, wordt overschreden.

25 Ingevolge laatstgenoemde bepaling kon de begroting 1995 door de voorzitter van het Parlement dus slechts worden vastgesteld indien in onderlinge overeenstemming tussen Raad en Parlement een nieuw stijgingspercentage was bepaald.

26 Overeenstemming over het stijgingspercentage kan echter enkel bestaan indien het Parlement en de Raad het met elkaar eens zijn over het totaalbedrag van de uitgaven die als niet-verplicht zijn aan te merken. Het is immers dat bedrag dat er de grondslag van vormt.

27 Dienaangaande betoogt het Parlement in de eerste plaats, dat blijkens hetgeen is voorgevallen tijdens de plenaire vergadering van 15 december 1994 en waarvan verslag wordt gedaan zowel in de notulen van die vergadering als in het uitgebreide verslag der debatten, de fungerend voorzitter van de Raad niet enkel in het openbaar voor het Parlement mondeling met het nieuwe percentage heeft ingestemd, hetgeen de voorzitter van het Parlement in staat stelde de definitieve vaststelling van de begroting te constateren, maar ook gedurende de gehele periode die door de ondertekening door de voorzitter werd afgesloten, zich in de ogen van alle waarnemers zo heeft gedragen als was hij het volledig eens met de voorzitter van het Parlement.

28 Dit argument faalt.

29 Om te beginnen heeft de voorzitter van de Raad in zijn brief van 2 december 1994 de voorzitter van het Parlement herinnerd aan het standpunt van zijn instelling, dat de onder het landbouwrichtsnoer vallende uitgaven overeenkomstig de verklaring van 1982 en het akkoord van 1993 als verplichte uitgaven zijn te beschouwen.

30 Vervolgens heeft de voorzitter van de Raad op 13 december 1994 voor het Parlement verklaard, dat zijn instelling niet kon aanvaarden dat de classificatie van de betrokken uitgaven als verplichte uitgaven werd gewijzigd, omdat bij het akkoord van 1993 overeen was gekomen dat alle uitgaven van de rubrieken 2 en 3 voortaan

als niet-verplicht zouden worden geclassificeerd, met dien verstande dat de classificatie van alle andere uitgaven, waaronder die van rubriek 1, waarom het in deze zaak gaat, ongewijzigd moest blijven.

31 En ten slotte, in zijn verklaring voorafgaand aan de ondertekening van de begroting door de voorzitter van het Parlement, waardoor zij definitief werd vastgesteld, heeft de fungerend voorzitter van de Raad meegedeeld, dat zijn instelling zich alle rechten ter zake voorbehield, waarbij hij verwees naar de brief van 2 december 1994 en de verklaring van 13 december 1994.

32 Hieruit volgt, dat de Raad niet heeft ingestemd met het nieuwe stijgingspercentage voor de door het Parlement als niet-verplicht geclassificeerde uitgaven.

33 In de tweede plaats betoogt het Parlement, dat nu in het in artikel 203, lid 9, vijfde alinea, van het Verdrag bedoelde geval de wettigheid van de constatering van de voorzitter dat de begroting definitief is vastgesteld, afhangt van de houding van de Raad, deze niet slechts bevoegd, doch ook verplicht is tussenbeide te komen wanneer er ook maar de minste onduidelijkheid met betrekking tot zijn instemming bestaat. Anders dan de Raad verklaart, kan de houding van zijn voorzitter op het moment waarop de begroting definitief werd vastgesteld, niet worden geacht enkel te zijn ingegeven door de regels van de diplomatieke courtoisie.

34 Ook dit betoog moet worden verworpen. Volgens artikel 203, lid 10, van het Verdrag oefent elke instelling de haar op begrotingsgebied toegekende bevoegdheden uit onder eerbiediging van de bepalingen van het Verdrag. Daar de Raad niet heeft ingestemd met het nieuwe stijgingspercentage voor de uitgaven die het Parlement als niet-verplicht had aangemerkt, kan het Parlement niet stellen, dat de voorzitter van de Raad, door zich, na de in rechtsoverweging 31 bedoelde verklaring te hebben afgelegd, tegenover het Parlement te gedragen overeenkomstig de regels van de courtoisie, zich op een ander standpunt heeft gesteld dan tot uitdrukking was gebracht in de brief van 2 december 1994 en de verklaring van 13 december 1994.

35 Ten slotte betoogt het Parlement, dat de Raad, in plaats van zich aan het einde van de in artikel 173, vijfde alinea, van het Verdrag bedoelde termijn tot het Hof te wenden, meteen na ontvangst van de handeling van de voorzitter houdende constatering dat de begroting 1995 definitief is vastgesteld, het gebrek dat die handeling aankleefde, had moeten signaleren.

36 Dienaangaande kan worden volstaan met vast te stellen, dat waar het de termijn voor beroep op het Hof betreft, artikel 173, vijfde alinea, slechts verlangt, dat het in dat artikel bedoelde beroep wordt ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naar het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen.

37 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld, dat de handeling van de voorzitter van het Parlement van 15 december 1994 houdende constatering dat de begroting 1995 definitief is vastgesteld, is verricht op een tijdstip waarop, bij gebreke van overeenstemming tussen de twee betrokken instellingen over de grondslag van het nieuwe maximumstijgingspercentage, de begrotingsprocedure nog niet was afgesloten. Bijgevolg is die handeling onwettig.

De consequenties van de vastgestelde onwettigheid

38 De Raad verzoekt het Hof voorts, de begroting zoals op 15 december 1994 door het Parlement vastgesteld, ongeldig te verklaren.

39 Het Parlement is van oordeel, dat wanneer de handeling van de voorzitter van het Parlement van 15 december 1994 nietig wordt verklaard, dit verzoek niet-ontvankelijk, want overbodig is.

40 Opgemerkt zij, dat de nietigverklaring van de handeling van de voorzitter van het Parlement van 15 december 1994 haar grond vindt in de omstandigheid, dat deze krachtens artikel 203, lid 7, heeft geconstateerd dat de begroting „definitief" was vastgesteld, ofschoon de twee instellingen geen overeenstemming hadden bereikt over de cijfers betreffende een nieuw maximumstijgingspercentage noch over het totaalbedrag van de niet-verplichte uitgaven dat er de grondslag van vormt. Waar die wezenlijke overeenstemming ontbrak, kon de voorzitter van het Parlement de definitieve vaststelling van de begroting niet wettig constateren, zodat deze constatering nietig moet worden verklaard.

41 De nietigverklaring van de handeling van de voorzitter van het Parlement heeft tot gevolg, dat de begroting 1995 haar geldigheid verliest. Er behoeft dus niet te worden beslist op het verzoek van de Raad, die begroting ongeldig te verklaren.

42 Het staat aan de Raad en het Parlement, de nodige maatregelen ter uitvoering van dit arrest te treffen en de begrotingsprocedure weer op te nemen in het stadium waarin het Parlement in tweede lezing heeft verklaard, dat het alle door de Raad als „wijzigingsvoorstellen" beschouwde amendementen handhaafde.

De werking van dit arrest in de tijd

43 De vaststelling dat de begroting 1995 ongeldig is, komt evenwel op een moment waarop het jaar 1995 al grotendeels is verstreken.

44 De noodzaak de continuïteit van de Europese openbare dienst te waarborgen, alsook gewichtige redenen van rechtszekerheid, vergelijkbaar met die welke zich voordoen bij de nietigverklaring van bepaalde verordeningen, rechtvaardigen dan ook, dat het Hof gebruik maakt van de bevoegdheid die hem voor het geval van nietigverklaring van een verordening uitdrukkelijk is verleend bij artikel 174, tweede alinea, EG-Verdrag en artikel 147, tweede alinea, EGA-Verdrag, en dat het de gevolgen van de begroting 1995 aanwijst welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd.

45 Gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, dienen de gevolgen van de begroting 1995 zoals bekendgemaakt in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen,* te worden gehandhaafd tot het moment waarop zij definitief zal worden vastgesteld.

Kosten

46 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Daar het Parlement in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verklaart nietig de handeling van de voorzitter van het Europees Parlement van 15 december 1994, houdende constatering dat de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 1995 definitief is vastgesteld.

2) **Verstaat dat de gevolgen van de begroting 1995 zoals bekendgemaakt in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, worden gehandhaafd tot het moment waarop zij definitief zal worden vastgesteld.**

3) **Verwerpt het beroep voor het overige.**

4) **Verwijst het Parlement in de kosten.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 december 1995.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias