DOMSTOLENS DOM
den 7 december 1995 *

I mål C-41/95,

Europeiska unionens råd, företrätt av Jean-Paul Jacqué, direktör för rättstjänsten, samt Felix van Craeyenest och Yves Cretien, båda juridiska rådgivare vid rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Bruno Eynard, direktör vid direktoratet för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av Gregorio Garzón Clariana, juridisk rådgivare, biträdd av Christian Pennera, avdelningschef vid rättstjänsten, och Peter Dyrberg, vid rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Europaparlamentets sekretariat, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets ordförandes beslut av den 15 december 1994 om att förklara att Europeiska unionens budget för budgetåret 1995 hade blivit slutgiltigt antagen (EGT nr L 369, s. 1),

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN

sammansatt av G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, C.N. Kakouris och G. Hirsch, avdelningsordförande, samt F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (referent), C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón och M. Wathelet, domare,

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, avdelningsdirektör,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 3 oktober 1995,

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

följande

Dom

1 Europeiska unionens råd har genom ansökan inlämnad till domstolens kansli den 17 februari 1995 enligt artikel 173 i EG-fördraget och artikel 146 i EKSG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets ordförandes beslut av den 15 december 1994 om att förklara att Europeiska unionens budget för budgetåret 1995 hade blivit slutgiltigt antagen (EGT nr L 369, s. 1).

2 Vid sin första läsning av budgetförslaget för år 1995, den 25 och den 27 oktober 1994, antog parlamentet 131 "ändringar" rörande anslag i undersektion B1 (EUG-FJ "garantisektionen") och i post B7-800 (internationella fiskeavtal) rörande så kallade "obligatoriska utgifter" i budgetförslaget.

3 För alla dessa poster rörande undersektion B1 tillade parlamentet under rubriken "kommentar" följande mening: "Budgetmyndigheten anser att grundförordningarna ger kommissionen ett utrymme för eget skön i förvaltningen av denna verksamhet. Genomförandet av denna åtgärd skall ske med beaktande av artikel 5.2 i budgetförordningen." Detta uttalande följdes av en "motivering" med följande lydelse: "Parlamentet anser att de förordningar som rör denna åtgärd ger kommissionen möjlighet att administrera denna verksamhet inom de anslagsramar som budgetmyndigheten har infört."

4 För post B7-800 förde parlamentet under rubriken "kommentar" in följande mening: "Ett anslag på en miljon ecu införs också för att täcka de utgifter som hör till det fiskeavtal som gemenskapen kommer att framförhandla med Ryssland angående finansieringen av det traditionella sillfisket."

5 Vid sin andra läsning av budgetförslaget den 16 november 1994 avslog rådet de "ändringar" som parlamentet hade gjort, med motiveringen att dessa i själva verket utgjorde "ändringsförslag" angående obligatoriska utgifter. Genom skrivelse av den 2 december 1994 erinrade rådets ordförande parlamentets ordförande om rådets fasta ståndpunkt att utgifter som omfattas av huvudlinjerna för den gemensamma jordbrukspolitiken är obligatoriska utgifter.

6 Vid sin andra läsning av budgetförslaget för år 1995, den 13 och 15 december 1994, förklarade parlamentet att det stod fast vid alla de "ändringar" som rådet ansåg vara "ändringsförslag".

7 Rådets ordförande förklarade den 13 december 1994 inför parlamentet att rådet inte kunde godta den förändring som parlamentet hade gjort av indelningen av utgifterna, eftersom de flesta utgifter hörde till de budgetposter som hade betecknats som obligatoriska utgifter i den gemensamma förklaringen från Europaparlamentet, rådet och kommissionen av den 30 juni 1982 om olika åtgärder för att budgetarbetet skall löpa smidigare (EGT nr C 194, s. 1, nedan kallad "1982 års förklaring")[vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå], och beteckningen av dessa utgifter inte hade ändrats under förhandlingarna inför det interinstitutionella avtalet av den 29 oktober 1993, om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet (EGT nr C 331, s. 1, nedan kallat "1993 års avtal")[vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

8 Den 15 december 1994 förklarade Europaparlamentets ordförande att 1995 års budget hade blivit slutgiltigt antagen.

9 Vid detta tillfälle förklarade rådets ordförande inför parlamentet att "rådet har för parlamentet redogjort för sin ståndpunkt i frågan genom skrivelse av den 2 december 1994 från rådets tjänstgörande ordförande och genom min egen förklaring av den 13 december 1994. Jag ser mig därför tvingad att markera att rådet förbehåller sig rätten att göra gällande samtliga sina rättigheter i denna fråga. På samma gång vill jag anmärka att rådet ger sitt medgivande till den nya maximala procentsatsen för icke obligatoriska utgifter på grundval av sin angivna ståndpunkt."

10 Parlamentets ordförande gjorde därefter följande förklaring: "Jag konstaterar att trots skilda åsikter på vissa punkter har ett avtal enligt artikel 203 i EG-fördraget kunnat träffas med rådet om en ny maximal procentuell ökning. Budgetförfarandet kan således avslutas med framgång".

11 I den aktuella talan har rådet framfört två klagomål mot parlamentet.

12 Enligt rådet har parlamentet för det första överträtt artikel 203.4 andra stycket, 203.5 och 203.6 i EG-fördraget genom att göra "ändringar" i poster som rör utgifter som betecknats som obligatoriska utgifter i det budgetförslag som rådet har fastställt och i fråga om vilka parlamentet enligt samma artikel endast kan komma med "ändringsförslag".

13 Rådet har för det andra klandrat parlamentet för att — genom att ensidigt och godtyckligt ändra i beteckningarna av obligatoriska och icke obligatoriska utgifter, vilket står i strid mot de åtaganden som har gjorts i 1982 års förklaring och 1993 års avtal — ha överträtt sin skyldighet att lojalt samarbeta med de andra institutionerna.

14 Till sitt försvar har parlamentet gjort gällande att de obligatoriska utgifterna är de som finns i rådets budgetförslag och beträffande vilka parlamentet vid första läsningen kan föreslå ändringar, medan parlamentet kan göra ändringar i de icke obligatoriska utgifterna. När rådet vid en andra läsning stöter på ändringar i budgetförslaget som parlamentet har betecknat som "ändringar", medan det själv anser att posterna i fråga hör till obligatoriska utgifter, brukar rådet enligt parlamentet döpa om dessa "ändringar" till "ändringsförslag" och i allmänhet förbigå dem. Om parlamentet vid en andra läsning ändå vidhåller sina "ändringar", så betecknar det slutgiltigt den aktuella posten som en icke obligatorisk utgift.

15 Parlamentet anser vidare att det är helt i enlighet med 1993 års avtal som det har undersökt den allmänna budgeten och att det inte vid något tillfälle vare sig har ifrågasatt eller brutit mot sina förpliktelser. Även om 1982 års förklaring fortfarande är i kraft är den i stora delar är obsolet, eftersom de flesta av de budgetposter som finns i dag inte överensstämmer med de från år 1982 och 1993 års avtal har förändrat det interinstitutionella samarbetsförfarandet.

16 Inledningsvis skall de bestämmelser i artikel 203 i fördraget som berörs av den aktuella tvisten undersökas.

17 Artikel 203.9 rör förfarandet för att fastställa vilka utgifter som är så kallade icke obligatoriska utgifter, det vill säga andra utgifter än sådana som är en nödvändig följd av fördraget eller av rättsakter som har antagits i enlighet med detta.

18 Det framgår av bestämmelserna i artikel 203.4 andra stycket, 203.5 och 203.6 att parlamentet vad gäller icke obligatoriska utgifter har rätt att ändra budgeten och att rådet därefter kan modifiera varje ändring som har antagits, men att parlamentet vid sin andra läsning av budgetförslaget, såsom det har ändrats av rådet, kan ändra eller avslå de modifieringar som rådet har gjort i parlamentets ändringar.

19 Även om parlamentet vad gäller obligatoriska utgifter vid den första läsningen kan komma med ändringsförslag till den budget som rådet har fastställt, har det inte rätt att vid den andra läsningen ifrågasätta de åtgärder som rådet har vidtagit beträffande dess ändringsförslag.

20 I artikel 203.9 föreskrivs för övrigt en begränsning av ökningen av icke obligatoriska utgifter i förhållande till utgifter av samma slag i budgeten för föregående budgetår. Denna begränsning bestäms genom en "maximal procentuell ökning" som gemenskapens institutioner, enligt artikel 203.9 tredje stycket, är skyldiga att rätta sig efter under budgetförfarandet.

21 Enligt lydelsen av artikel 203.9 andra stycket bestäms denna maximala procentuella ökning varje år av kommissionen på grundval av tre objektiva omständigheter:

volymutvecklingen av bruttonationalinkomsten inom gemenskapen, den genomsnittliga förändringen av medlemsstaternas budgetar, och utvecklingen av levnadskostnaderna under det föregående budgetåret.

22 När parlamentet, rådet eller kommissionen under budgetförfarandet anser att gemenskapens verksamhet kräver att man överskrider denna procentsats kan, enligt artikel 203.9 femte stycket, en ny procentsats fastställas genom avtal mellan rådet och parlamentet.

23 Även om det i fördraget föreskrivs att kommissionen skall bestämma den maximala ökningen på grundval av objektiva omständigheter, anges, som domstolen redan har anmärkt, inte något kriterium för ändringen av denna procentsats. Det är enligt artikel 203.9 femte stycket tillräckligt att rådet och parlamentet träffar ett avtal. Eftersom ett sådant avtal ger de två institutionerna möjlighet att höja anslagen för icke obligatoriska utgifter utöver den procentsats som kommissionen har fastställt, kan ett sådant avtal inte anses föreligga på grundval av antaganden om den ena eller den andra institutionens vilja (dom av den 3 juli 1986, rådet mot parlamentet, 34/86, Rec. s. 2155, punkt 34).

24 I det aktuella fallet är det ostridigt att anslagen i budgeten för budgetåret 1995, såsom den förklarades antagen av parlamentets ordförande enligt artikel 203.7, vad gäller samtliga utgifter utom sådana som är en nödvändig följd av fördraget eller av rättsakter som har antagits i enlighet med detta, överskrider den maximala procentuella ökningen i förhållande till utgifter av samma slag i budgeten för budgetåret 1994, enligt artikel 203.9 första stycket.

25 Av detta följer att enligt den sistnämnda bestämmelsen hade parlamentets ordförande endast kunnat anta budgeten för budgetåret 1995 om en ny maximal procentuell ökning hade fastställts genom avtal mellan rådet och parlamentet.

26 Ett avtal om maximal procentuell ökning kan bara förekomma om parlamentet och rådet har kommit överens om vad som är den totala summan av de utgifter som skall betecknas som icke obligatoriska. Det är nämligen denna summa som utgör underlag för beräkning.

27 I detta avseende har parlamentet för det första gjort gällande att det framgår av omständigheterna vid plenumsammanträdet den 15 december, vilka nedtecknats såväl i protokollet från detta sammanträde som i det fullständiga referatet av debatten, att rådets ordförande inte bara offentligt inför rådet har gett sitt muntliga bifall till den nya procentsatsen, vilket gjorde det möjligt för parlamentets ordförande att förklara att budgeten hade blivit slutgiltigt antagen, utan också, under hela den period som ledde fram till ordförandens undertecknande, i alla deltagares ögon uppfört sig som om han var helt överens med parlamentets ordförande.

28 Detta argument kan inte godtas.

29 För det första har rådets ordförande i sin skrivelse av den 2 december 1994 erinrat parlamentets ordförande om rådets ståndpunkt, nämligen att de utgifter som omfattas av huvudlinjerna för den gemensamma jordbrukspolitiken i enlighet med 1982 års förklaring och 1993 års avtal anses som obligatoriska utgifter.

30 Vidare har rådets ordförande, den 13 december 1994 inför parlamentet förklarat att rådet inte kunde acceptera att beteckningen av de aktuella utgifterna som obligatoriska utgifter ändrades, eftersom man i 1993 års avtal kommit överens om att samtliga utgifter under rubrikerna 2 och 3 hädanefter skulle betecknas som icke

obligatoriska, medan beteckningen av alla övriga utgifter, inbegripet de under rubrik 1 som det aktuella målet handlar om, skulle förbli oförändrade.

31 Slutligen har rådets ordförande, i den förklaring som han gjorde innan parlamentets ordförande undertecknade budgeten, med verkan att budgeten blev slutgiltigt antagen, förklarat att rådet förbehöll sig rätten att göra gällande samtliga sina rättigheter i denna fråga och hänvisat till skrivelsen av den 2 december 1994 samt förklaringen av den 13 december 1994.

32 Av detta följer att rådet inte har gett sitt bifall till den nya maximala procentuella ökningen av icke obligatoriska utgifter, såsom dessa hade definierats av parlamentet.

33 Parlamentet har för det andra hävdat att eftersom lagenligheten av parlamentets ordförandes beslut om att förklara att budgeten hade blivit slutgiltigt antagen, i det fall som avses i artikel 203.9 femte stycket i fördraget, beror på rådets inställning, har denna institution inte bara möjlighet utan också skyldighet att ingripa om det råder minsta osäkerhet om dess samtycke. I motsats till vad rådet har hävdat kan den inställning som dess ordförande visade när budgeten slutgiltigt blev antagen inte enbart anses som styrt av reglerna för diplomatisk hövlighet.

34 Även denna argumentation skall förkastas. Enligt lydelsen av artikel 203.10 i fördraget skall varje institution utöva de befogenheter som den tilldelats i budgetfrågor med vederbörlig hänsyn till fördragets bestämmelser. Eftersom rådet inte har gett sitt bifall till den nya maximala procentuella ökningen av icke obligatoriska utgifter, såsom dessa har definierats av parlamentet, kan parlamentet inte hävda att rådets ordförande genom att gentemot parlamentet uppträda i enlighet med

reglerna för hövlighet, efter att ha gjort den ovan i punkt 31 nämnda förklaringen, har ändrat den ståndpunkt som rådet har uttryckt i skrivelsen av den 2 december 1994 och förklaringen av den 13 december 1994.

35 Parlamentet har slutligen gjort gällande att, i stället för att i slutet av den tidsfrist som anges i artikel 173 femte stycket i fördraget väcka talan vid domstolen, borde rådet, när det erhöll ordförandens beslut om att förklara att budgeten för år 1995 hade blivit slutgiltigt antagen, ha angett vilka fel budgeten innehöll.

36 I detta avseende är det tillräckligt att anmärka att det enda krav som uppställs i artikel 173 femte stycket vad gäller fristen för att väcka talan inför domstolen är att talan skall väckas inom två månader från den dag då åtgärden offentliggjorts, delgivits klaganden eller då denne fick kännedom om åtgärden, allt efter omständigheterna.

37 Med beaktande av vad som ovan anförts skall det konstateras att parlamentets ordförandes beslut av den 15 december 1994 om att förklara att 1995 års budget hade blivit slutgiltigt antagen fattades vid en tidpunkt när budgetförfarandet — då det inte förelåg något avtal mellan de berörda institutionerna om underlaget för den nya maximala procentuella ökningen — ännu inte hade avslutats. Detta beslut var således rättsstridigt.

Följderna av den konstaterade rättsstridigheten

38 Rådet har vidare begärt att domstolen skall ogiltigförklara den budget som antogs av parlamentet den 15 december 1994.

39 Eftersom parlamentets ordförandes beslut av den 15 december 1994 har ogiltigförklarats, anser parlamentet att detta yrkande är överflödigt och således inte kan tas upp till prövning.

40 Det skall påpekas att ogiltigförklaringen av parlamentets ordförandes beslut av den 15 december 1994 beror på att denne, med tillämpning av artikel 203.7 har konstaterat att budgeten hade blivit "slutgiltigt" antagen, trots att de två institutionerna varken var överens om en ny maximal procentuell ökning eller den totala summan av icke obligatoriska utgifter som utgör underlaget för ökningen. Eftersom något sådant grundläggande avtal inte hade träffats, kunde parlamentets ordförande inte lagligen förklara att budgeten hade blivit slutgiltigt antagen, varför denna förklaring skall ogiltigförklaras.

41 Den omständigheten att parlamentets ordförandes beslut har ogiltigförklarats gör att budgeten för år 1995 förlorar sin giltighet. Det finns därför ingen anledning att ta ställning till rådets yrkande att domstolen skall ogiltigförklara denna budget.

42 Det ankommer på rådet och parlamentet att vidta åtgärder för att verkställa denna dom och återuppta budgetförfarandet på det stadium där parlamentet vid sin andra läsning förklarade sig stå fast vid samtliga ändringar som rådet betecknat som "ändringsförslag".

Denna doms verkningar i tiden

43 Det är dock viktigt att påpeka att konstaterandet att 1995 års budget är ogiltig kommer vid en tidpunkt när en stor del av budgetåret 1995 redan har förflutit.

44 Nödvändigheten att säkerställa kontinuiteten i gemenskapernas förvaltning, samt viktiga rättssäkerhetskäl som kan jämföras med dem som gör sig gällande vid ogiltigförklaring av vissa förordningar, motiverar därför att domstolen utövar den befogenhet som den uttryckligen har enligt artikel 174 andra stycket i EG-fördraget och artikel 147 andra stycket i Euratom-fördraget vid ogiltigförklaring av en förordning och att den anger vilka verkningar av budgeten för år 1995 som skall anses som bestående.

45 Med hänsyn till de speciella omständigheterna i fallet skall verkningarna av budgeten för år 1995, såsom denna har publicerats i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, bestå till den dag som denna budget blivit slutgiltigt antagen.

Rättegångskostnader

46 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Parlamentet är den tappande parten och skall ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Europaparlamentets ordförandes beslut av den 15 december 1994 om att förklara att Europeiska gemenskapernas allmänna budget för budgetåret 1995 hade blivit slutgiltigt antagen ogiltigförklaras.**

2) **Verkningarna av budgeten för år 1995, såsom denna har publicerats i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, skall bestå till den dag då denna budget har blivit slutgiltigt antagen.**

3) **Talan ogillas i övriga delar.**

4) **Parlamentet förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 december 1995.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande