RETSMØDERAPPORT
i sag 383/87 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De relevante retsregler*

a) Tidsplanen for budgetproceduren

I EØF-Traktatens artikel 203 og EKSF-Traktatens artikel 177 [1] bestemmes, at regnskabsåret løber fra den 1. januar til den 31. december, og at budgetproceduren afvikles efter en tidsplan og i etaper som beskrevet i det følgende:

Første etape:

Fra 1. juli til 1. september: Hver af Fællesskabets institutioner opstiller inden den 1. juli et overslag over sine udgifter. Kommissionen sammenfatter disse overslag i et foreløbigt budgetforslag, der indeholder et overslag over indtægterne og et overslag over udgifterne (artikel 203, stk. 2, afsnit 1 og 2). Kommissionen skal forelægge det foreløbige budgetforslag for Rådet senest den 1. september i det år, der ligger forud for det, forslaget vedrører (artikel 203, stk. 3, afsnit 1).

Anden etape:

Fra 1. september til 5. oktober: Rådet behandler det foreløbige budgetforslag. Det vedtager budgetforslaget med kvalificeret flertal og oversender det til Europa-Parlamentet, (artikel 203, stk. 3, afsnit 2 og 3) Budgetforslaget skal forelægges Parlamentet senest den 5. oktober i det år, der ligger forud for det, forslaget vedrører (artikel 203, stk. 4, afsnit 1).

Tredje etape:

Fra 5. oktober til 10. november: Europa-Parlamentet behandler budgetforslaget. Det skal inden 45 dage efter forelæggelsen fremlægge eventuelle ændringsforslag for Rådet (artikel 203, stk. 4, afsnit 2 og 3). Såfremt Europa-Parlamentet inden 45 dage hverken har ændret budgetforslaget eller foreslået nogen ændring af dette, betragtes budgettet som endeligt vedtaget (artikel 203, stk. 4, afsnit 3).

Fjerde etape:

Fra 20. november til 4. december: Såfremt Europa-Parlamentet har vedtaget ændringer eller stillet ændringsforslag har Rådet en frist på femten dage fra Europa-Parlamentets forelæggelse af budgetforslaget i den ændrede form eller ledsaget af ændringsforslag at regne til at behandle det ændrede budgetforslag eller ændringsforslagene. Har Rådet ikke inden udløbet af denne frist modificeret nogen af de ændringer, Europa-Parlamentet har vedtaget, eller er Parlamentets ændringsforslag blevet godkendt af Rådet, betragtes budgettet som endeligt vedtaget (artikel 203, stk. 5, afsnit 3).

* Processprog: Engelsk.

1 — Af praktiske grunde henvises der i det følgende udelukkende til EØF-Traktaten.

Dersom Rådet har modificeret en eller flere af de ændringer, Europa-Parlamentet har vedtaget, eller er Europa-Parlamentets ændringsforslag blevet forkastet eller modificeret, oversendes det modificerede budgetforslag på ny til Europa-Parlamentet (artikel 203, stk. 5, afsnit 4).

Femte etape:

Fra 5. til 19. december: Parlamentet kan inden femten dage fastlægge de ikke-obligatoriske udgifter og vedtage budgetter. Har Europa-Parlamentet ikke truffet nogen afgørelse inden udløbet af denne frist, betragtes budgettet som endeligt vedtaget (artikel 203, s. 6).

Kommissionen har af hensyn til overholdelsen af den i artikel 203 fastlagte tidsplan for budgetproceduren i 1976 foreslået »en pragmatisk tidsplan« som Rådet og Europa-Parlamentet tilsluttede sig. Denne tidsplan udgør en overenskomst mellem de nævnte tre institutioner, hvori de med respekt af de i Traktatens artikel 203 fastsatte tidspunkter har fastlagt en tidsplan, hvorved Europa-Parlamentet får mere tid til den første behandling af budgetforslaget og dobbelt så lang tid som fastsat til hver af de to følgende behandlinger, idet den normale feriemåned, nemlig august, neutraliseres.

b) Andre bestemmelser i Traktaten

I Traktatens artikel 199 hedder det:

»Alle Fællesskabets indtægter og udgifter, herunder dem, der vedrører Den Europæiske Socialfond, skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budgettet. Indtægter og udgifter på budgettet skal balancere.«

Om indtægterne på budgettet hedder det i Traktatens artikel 200, stk. 1:

»de budgetterede indtægter består, foruden af eventuelle indtægter, af medlemsstaternes finansielle bidrag«; endvidere angives den fordelingsnøgle, hvorefter bidragene beregnes. I stk. 3 bestemmes, at »fordelingsnøglerne kan ændres af Rådet med enstemmighed«.

Traktatens artikel 201 har følgende ordlyd:

»Kommissionen undersøger, under hvilke betingelser de i artikel 200 omhandlede bidrag fra medlemsstaterne kan erstattes af Fællesskabets egne indtægter, i særdeleshed af indtægter fra Den Fælles Toldtarif, når denne er blevet endelig indført.

Kommissionen forelægger Rådet forslag herom.

Efter at have indhentet Europa-Parlamentets udtalelser om disse forslag kan Rådet med enstemmighed herom fastsætte bestemmelser, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.«

c) De egne indtægter

Rådet har i medfør af Traktatens artikel 201 ved afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201), herefter benævnt »af-

gørelsen fra 1970«, indført en fællesskabsordning for egne indtægter. Nævnte afgørelse omhandlede navnlig tre arter af egne indtægter: afgifter og bidrag i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, told i henhold til Den Fælles Toldtarif og anden told, der opkræves i handelen med ikke-medlemsstater og indtægter hidrørende fra merværdiafgiften ved anvendelse af en sats, der ikke kan overstige 1%, på et beregningsgrundlag, der i medfør af fællesskabsretlige bestemmelser fastlægges ensartet for medlemsstaterne.

Afgørelsen fra 1970 blev med virkning fra den 1. januar 1986 afløst af Rådets afgørelse af 7. maj 1985 om Fællesskabernes ordning med egne indtægter (EFT L 128, s. 15), i det følgende benævnt »afgørelsen fra 1985«. I denne afgørelse bestemmes det bl. a., at de satser, der skal anvendes på det ensartede momsberegningsgrundlag fastsættes i forbindelse med budgetbehandlingen under hensyntagen til alle øvrige indtægter og højst kan være 1,4%.

Kommissionen har i sin meddelelse »Gennemførelsen af Fællesakten — Fællesskabets nye grænser« [KOM(87) 100 endelig udg.] og i sin rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om finansieringen af Fællesskabets budget [KOM(87) 101 endelig udg.] hhv. af 15. og 28. februar 1987 fremsat forskellige tanker og forslag med henblik på en reform af Fællesskabets finansieringsordning og af forhøjelsen af de egne indtægter. Den har den 4. august 1987 forelagt Rådet et »Forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter« [KOM(87) 420 endelig udg., EFT C 241, s. 3]. Dette forslag indeholder en bestemmelse om indførelse af en supplerende indtægtskilde, baseret på forskellen mellem medlemsstaternes samlede bruttonationalindkomst (BNI) og deres samlede ensartede momsberegningsgrundlag.

Rådet tilsluttede sig i væsentligt omfang Kommissionens forslag på topmødet i Bruxelles den 11. og den 12. februar 1988.

2. *Tvistens forhistorie*

Baggrunden for nærværende sag er, at Rådet ikke forelagde Europa-Parlamentet et forslag til budget for regnskabsåret 1988 før den 6. oktober 1987. Kommissionen havde vedtaget det foreløbige budgetforslag for dette regnskabsår den 14. maj 1987. Dette foreløbige forslag blev den 15. juni 1987 forelagt Rådet [KOM[87) 240] bl. a. med anmærkning om, at det var baseret på de i de ovenfor nævnte dokumenter KOM(87) 100 og 101 formulerede forslag og forudsatte en forhøjelse af Fællesskabets egne indtægter. Kommissionen anførte desuden, at der, såfremt dens forslag om fællesskabsbudgettets fremtidige finansiering ikke skulle blive vedtaget, ved overenskomst mellem regeringerne måtte skaffes dækning for forskellen mellem Fællesskabets samlede finansielle behov i 1988 og momsindtægterne på grundlag af den maksimalsats på 1,4%, der var fastsat i afgørelsen fra 1985.

Rådet var på de møder, der blev holdt den 23. juli, den 17. og den 18. september og den 1. oktober 1987 ikke i stand til at udfærdige et budgetforslag for 1988. Den 6. oktober 1987 meddelte Rådets formand formanden for Europa-Parlamentet, at Rådet ikke havde set sig i stand til at overholde fristdatoen den 5. oktober 1987 og dermed rettidigt forelægge Europa-Parlamentet et forslag til budget for 1988. Kommissionens

formand opfordrede ved skrivelse af 7. oktober 1987 Rådet til i overensstemmelse med EØF-Traktatens artikel 175

»snarest muligt at udfærdige (budget)forslag, der giver dækning for Fællesskabets udgifter i 1988. Dette vil sige, at de midler, der kræves til dækning af samtlige forventede udgifter i regnskabsåret skal stilles til rådighed. Kommissionen agter at anlægge søgsmål ved Domstolen, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden to måneder, jfr. EØF-Traktatens artikel 175 (Euratom-Traktatens artikel 148) ...«

Efter Det Europæiske Råds møde i København den 4. og 5. december 1987, hvor der ikke blev truffet nogen afgørelse om budgettet for 1988 eller finansieringen heraf, blev det på Rådets møde den næstfølgende 9. december officielt bekræftet, at det var umuligt at vedtage et budgetforslag.

Kommissionen har på baggrund heraf besluttet at anlægge nærværende sag.

3. *Proceduren*

Stævningen i nærværende sag er registreret på Domstolens Justitskontor den 23. december 1987.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. Kommissionen har dog givet afkald på at fremlægge replik.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet Europa-Parlamentet om at besvare en række spørgsmål i retsmødet.

II — Parternes påstande

Sagsøger, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, har nedlagt følgende påstande:

1) det statueres, at Rådet ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til Traktaten, idet det ikke har udarbejdet et forslag til budget over Fællesskabets indtægter og udgifter i regnskabsåret 1988, jfr. EØF-Traktatens artikel 199, afsnit 1, og Euratom-Traktatens artikel 171, stk. 1, afsnit 1, og ikke senest den 5. oktober 1987 har forelagt dette forslag for Europa-Parlamentet, jfr. EØF-Traktatens artikel 203, stk. 3, afsnit 3, og stk. 4, afsnit 1, og Euratom-Traktatens artikel 177, stk. 3, afsnit 1, og stk. 4, afsnit 1, og derved har forhindret de for budgettet ansvarlige to instanser samt Kommissionen i at kunne udøve de beføjelser vedrørende budgetlægningen, der tilkommer dem i henhold til Traktaten;

2) Rådet tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Sagsøgte, Rådet for De Europæiske Fællesskaber, har nedlagt følgende påstande:

1) afvisning;

2) subsidiært frifindelse;

3) sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Formaliteten

Kommissionen har anført, at Rådet i overensstemmelse med Traktatens artikel 175, stk. 2, »har været opfordret til at handle« ved skrivelsen af 7. oktober 1987, der indeholder en præcis beskrivelse af den påberåbte passivitet og de overtrædelser af Traktaten, denne passivitet indebærer. Rådet tog imidlertid ikke inden for to måneder stilling til denne opfordring til at handle, men meddelte blot ved skrivelse af 6. oktober 1987 Europa-Parlamentet, at det ikke var lykkedes for det at vedtage et forslag til budget.

Kommissionen har herudover fremført følgende bemærkninger vedrørende formaliteten. Det vil ikke kunne gøres gældende, at Domstolen i dom af 3. juli 1986 (Rådet mod Europa-Parlamentet, 34/86, Sml. s. 2155, 2210) har udtalt, at »det ikke tilkommer Domstolen at gribe ind i den forhandlingsproces mellem Rådet og Parlamentet, som... skal føre til udarbejdelse af Fællesskabernes almindelige budget«, for nævnte forhandlingsproces er i nærværende sag overhovedet ikke kommet igang, da der ikke forelå et budgetforslag. Dette sidste forhold medfører desuden, at Parlamentets adgang til at forkaste budgetforslaget (Traktatens artikel 203, stk. 8) ikke kan danne grundlag for et argument om, at nærværende sag skal afvises. Man vil desuden heller ikke kunne gøre gældende, at der i Traktatens artikel 204 er givet bestemmelser om en ordning om »foreløbige tolvtedele«, såfremt der ikke ved et givet regnskabsårs begyndelse foreligger et budget. Bestemmelsen herom, som fastlåser bevillingerne efter det forrige regnskabsårs budget i tilfælde, hvor der ved regnskabsårets begyndelse endnu ikke er vedtaget et budget, har ingen indflydelse på arten af de frister, der gælder i budgetproceduren, og som er bindende.

Rådet har erkendt, at institutionen ikke tog stilling til opfordringen til at handle, jfr. Traktatens artikel 175. Det anføres herved, at det ikke er den omstændighed, at der ikke foreligger et budgetforslag, men derimod manglen på et egentligt budget for et givet regnskabsår, der under visse forhold kan begrunde, at det statueres, at der foreligger passivitet. Udfærdigelsen inden for Rådet af et budgetforslag er imidlertid ikke en endelig retsakt, men blot en fase i en procedure, der omfatter mange led, og ikke engang i denne sammenhæng kan der tales om den første fase. I Traktatens artikel 203, stk. 7, siges det, at »Europa-Parlamentets formand [fastslår], at budgettet er endeligt vedtaget«, og dette betyder, at budgettet er under forberedelse, så længe budgetproceduren ikke er bragt til afslutning. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at der sker offentliggørelse i EFT af budgettet og Europa-Parlamentets formands erklæring, men ikke af budgetforslaget.

Rådet har på baggrund heraf påstået sagen afvist under anbringende af, at den manglende udfærdigelse af et budgetforslag inden den 5. oktober 1987 ikke udgør en undladelse af at træffe en afgørelse, jfr. Traktatens artikel 175.

Realiteten

Kommissionen har fremført to anbrindender til støtte for sin påstand. Det gøres i første række gældende, at Rådet har overtrådt Traktatens artikel 199, stk. 1, idet det ikke har udfærdiget et budgetforslag og heri anslået udgifterne for 1988. Rådet har desuden overtrådt Traktatens artikel 203, stk. 3, tredje led, og stk. 4, første led, idet det ikke inden den 5. oktober 1987 har forelagt nævnte budgetforslag for Europa-Parlamentet.

a) *Opstilling af et budgetforslag, hvori Fællesskabets forventede udgifter i 1988 anslås*

Kommissionen har gjort gældende, at kontinuiteten i Fællesskabets virksomhed skal sikres ved budgettet, og at dette derfor indeholder bevillinger til dækning af de udgifter, der kræves hertil. I det almindelige budget for regnskabsåret skal der derfor for hvert regnskabsår fuldt ud være tilsvar for de udgifter, der kunne forudses på det tidspunkt, budgettet blev opstillet. Dette almindelige princip er bragt til udtryk i Traktatens artikel 199, stk. 1. Domstolen har i dom af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 804/79, Sml. s. 1045, 1074) fremhævet netop dette generelle princip, idet det udtales, at »de systematiske principper, som Fællesskabet hviler på ... kræver af Fællesskabet, at det under alle forhold fastholder sin adgang til at opfylde sine forpligtelser under hensyntagen til det krav om en afbalanceret udvikling, som Traktaten sigter imod«. På linje hermed ligger Domstolens udtalelse i ovennævnte dom af 3. juli 1986 om »nødvendigheden af at sikre kontinuiteten i den europæiske offentlige tjeneste«. Efter Kommissionens opfattelse er Rådet forpligtet til at overholde dette princip gennem udfærdigelsen af budgetforslag.

Kommissionen har herudover anført, at Rådet ikke kan give nogen som helst gyldig grund for sin undladelse af at opstille et budgetforslag, der indeholder et fuldstændigt overslag over udgifterne. Den har i den forbindelse gjort gældende, at dens forslag med henblik på at forøge Fællesskabets egne indtægter, der allerede blev meddelt i februar 1987, har givet Rådet tilstrækkelig tid til at vedtage de i den forbindelse nødvendige bestemmelse i overensstemmelse med Traktatens artikel 201. Budgettet for 1988 kunne vedtages på grundlag af sådanne bestemmelser. Kommissionen havde i øvrigt subsidiært for det tilfælde, at dens forslag om egne indtægter ikke skulle blive vedtaget i tide, forslået vedtagelse af et budetforslag på grundlag af den eksisterende ordning i forbindelse med medlemsstaternes indbetalinger. Det er ikke en gyldig grund for at udelade opstilling af et budgetforslag, at der i artikel 201 stilles krav om enstemmig godkendelse. Rådet er ikke en »forsamling af regeringer«, men en institution, hvis pligt det er at handle uafhængigt af medlemsstaterne.

Kommissionen har endelig anført, at Fællesskabets tidligere finansieringsordning, der var fastlagt i Traktatens artikel 200, og som skulle »afløses« af en ordning med egne indtægter, bestemte, at Fællesskabets udgifter automatisk skulle dækkes ved bidrag fra medlemsstaterne. Det er mildt sagt mærkværdigt, at der ikke længere haves sikkerhed for fuld dækning for Fællesskabets udgifter via budgettet efter indførelsen af ordningen med egne indtægter, jfr. Traktatens artikel 201, fordi Rådet er ude af stand til at fastsætte indtægterne på et tilstrækkeligt højt niveau. Desuden kunne Rådet, eftersom Traktatens artikel 200 aldrig er blevet ophævet, hvis det var af den mening, at det ikke var muligt at få medlemsstaternes godkendelse af en afgørelse i henhold til artikel

201 eller nå til en overenskomst mellem regeringer, have forsøgt at skaffe dækning for underskuddet ved at benytte artikel 200, stk. 3.

Rådet har gjort gældende, at Kommissionen fortolker Traktatens artikel 199, stk. 1, forkert. Spørgsmålet om, hvorvidt alle anslåede indtægter og udgifter er optaget og balancerer i budgettet kan kun afgøres ud fra et allerede opstillet budgetforslag.

Rådet har i den forbindelse i første række anført, at fællesskabsretten ikke indeholder noget princip om »kontinuitet i Fællesskabets normale virksomhed«, som det, Kommissionen har fremdraget. Det i Domstolens praksis omhandlede kontinuitetsprincip rækker ikke nær så vidt. Der er i hovedsagen tale om en kriseforvaltningsteknik; således forstået kommer princippet på budgetområdet til udtryk ikke i Traktatens artikel 199, men derimod i ordningen om foreløbige tolvtedele i henhold til artikel 204. Domstolen har desuden i ovennævnte dom af 3. juli 1986 udtalt, »at det ikke tilkommer Domstolen, men Rådet og Parlamentet ved fælles overenskomst at afgøre, hvilke krav særlige forhold, så som f. eks. nye medlemsstaters tiltrædelse eller absorptionen af 'fortidens byrder', stiller til Fællesskabernes budget«. Denne udtalelse indebærer, at det er budetmyndigheden alene, der må afgøre, hvilke udgifter, der er påkrævet i et bestemt regnskabsår, til forskel fra andre, der vil kunne afholdes senere. Og Kommissionen har dernæst med sit forsøg på at få undladelsen af ikke at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at øge de egne indtægter, til at fremstå som en overtrædelse af artikel 199, ikke taget højde for adskillelsen mellem lovgivningsbeføjelser og budgetbeføjelser. Ifølge Fællesskabets institutionelle ordning er det fællesskabslovgiver, der skal fastlægge indtægterne og udarbejde retsgrundlaget for udgifterne; budgetmyndigheden skal derimod for et bestemt regnskabsår fastlægge det niveau og den fordeling af udgifterne, der er passende på baggrund af de indtægter, der er til rådighed.

Rådet har knyttet følgende bemærkninger til de forskellige argumenter, Kommissionen har fremført til støtte for, at Rådet udemærket kunne have udarbejdet et budgetforslag vedrørende alle Fællesskabets indtægter og udgifter for 1988. Vanskeligheden for Rådet beroede på, at det, uanset hvilke afgørelser der ville kunne træffes vedrørende særlige afsnit i de af Kommissionen forelagte foreløbige forslag til budget var klart, at de påregnelige udgifter for 1988 ville overstige de indtægter, der var til rådighed på grundlag af afgørelsen fra 1985 med den deri fastsatte højeste sats på 1,4% for de egne indtægter hidrørende fra momsen. Et budgetforslag, der var udarbejdet under overholdelse af dette maksimum på 1,4% og vedlagt en hensigtserklæring om udfærdigelse af et forslag om tillægsbudget i løbet af regnskabsåret 1988 så snart en ny afgørelse vedrørende de egne indtægter var trådt i kraft, kunne være blevet forkastet af Europa-Parlamentet med den begrundelse, at denne fremgangsmåde var i strid med princippet om et budget for hvert regnskabsår. Det ville heller ikke have været muligt at vedtage en afgørelse om de egne indtægter, der tidsmæssigt kunne indpasses i tidsplanen for vedtagelsen af det endelige budget for 1988. For proceduren ifølge artikel 201 varer over et halvt år. Kommissionens forslag til en ny afgørelse om egne indtægter blev imidlertid tilstillet Rådet den 4. august. Først den 18. november 1987 afgav Europa-Parlamentet sin udtalelse. Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse forelå først den 27. januar 1988. En aftale mellem regeringerne om fo-

reløbig finansiering af udgifterne som den, der var blevet overvejet af Kommissionen, kunne vanskeligt tænkes at foreligge, før der var opnået principiel enighed om de forskellige dele af Kommissionens forslag om de egne indtægter.

Rådet har endelig bestridt, at det skulle have været muligt at råde bod på disse vanskeligheder gennem en anvendelse af artikel 200, stk. 3. Ordningen om medlemsstaternes finansielle bidrag ifølge nævnte artikel kan ikke anvendes sideløbende med ordningen om egne indtægter. De to omhandlede ordninger vil efter Rådets opfattelse ikke kunne bestå samtidigt, uden at det fører til et brud med formålet med Traktatens artikel 201, der ikke går ud på blot at tilvejebringe en ekstra indtægtskilde. En sådan samtidig beståen ville også være i strid med det ved afgørelsen fra 1985 fastlagte momsloft på 1,4%. Endelig er Fællesskabets institutioners erklærede vilje til at lade de nationale bidrag afløse fuldstændigt af egne indtægter også kommet på tværs af de to ordningers samtidige beståen. At institutionerne virkelig har den nævnte vilje fremgår klart af afgørelserne fra 1970 og 1985 om de egne indtægter, idet det deri siges, at »Fællesskabets budget..., uafhængigt af andre indtægter, finansieres fuldt ud ved hjælp af Fællesskabets egne indtægter«. Det må herved være udelukket, at de i artikel 200 i Traktaten omhandlede bidrag fra medlemsstaterne antages at høre til gruppen af de nævnte »andre indtægter«.

Rådet har i retsmødet oplyst, at det ikke vil gøre gældende, at der med de vanskeligheder, der har stillet sig i vejen for, at det inden for den fastsatte frist udfærdigede et budgetforslag, har foreligget force majeure.

b) *Forpligtelsen til at forelægge Europa-Parlamentet budgetforslaget senest den 5. oktober*

Kommissionen har efter en henvisning til den ufravigelige forpligtelse, der efter ordlyden af artikel 203, stk. 3 og stk. 4, påhviler Rådet, gjort gældende, at fristen den 5. oktober absolut skal overholdes, så budgetmyndighedens to forgreninger bliver i stand til at udøve deres respektive beføjelser under overholdelse af de øvrige i artikel 203 fastsatte frister. Kommissionen har gentaget, at der ikke kan henvises til ordningen om »foreløbige tolvtedele« ifølge Traktatens artikel 204 til støtte for det synspunkt, at datoen den 5. oktober kun har vejledende betydning, eftersom der under alle omstændigheder er sikret en minimumsfinansiering. Overskridelse af fristen hindrer faktisk budgetmyndigheden i at kunne vedtage et budget inden årets udgang og skaber således en risiko for manglende dækning for udgifterne det følgende år. Kommissionen mener dog, at der ikke vil være grund til at anlægge passivitetssøgsmål, såfremt Rådet fremlægger et fuldstændigt budgetforslag kort tid efter den 5. oktober, således at det bliver muligt at gå i gang med budgetdrøftelserne.

Rådet har gjort gældende, at angivelsen af datoen den 5. oktober i artikel 203, stk. 3, første led, samt de andre datoangivelser i artikel 203, er vejledende tidsangivelser. For det er urealistisk at antage, at der består en absolut forpligtelse til at udfærdige budgetforslaget inden den 5. oktober hvert år. Udfærdigelsen af forslag er ikke en forvaltningsmæssig rutineopgave, men en virksomhed, der er stærkt politisk betonet, og som påvirkes af Fællesskabets almindelige politiske situation, som den selv indvirker på. Endvidere er der vel i artikel 203 tale om præcise tidsangivelser, men det er samtidig bestemt, hvilke retsvirkninger fristoverskri-

delser har (stk. 4, afsnit 3; stk. 5, afsnit 3 og stk. 6). Endelig er det også i Traktaten med bestemmelserne om, at der kan afholdes månedlige afgifter på indtil en tolvtedel af det forrige regnskabsårs bevillinger anerkendt, at budgettet ikke altid vil kunne være endelig vedtaget ved regnskabsårets start. I øvrigt er Parlamentets beføjelse til at forkaste budgettet ikke i overensstemmelse med en fortolkning af artikel 203, hvorefter der gælder en stram tidsplan i budgetprocedurens første faser. Denne beføjelse for Parlamentet vil kunne medføre, at regnskabsåret begynder, uden at der foreligger et budget.

T. Koopmans
Refererende dommer

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

(se sag 377/87, s. 4026)