ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 377/87 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

1. *Νομικό πλαίσιο*

α) Το χρονοδιάγραμμα της διαδικασίας επί του προϋπολογισμού

Τα άρθρα 203 της Συνθήκης ΕΟΚ και 177 της Συνθήκης ΕΚΑΕ [1] προβλέπουν ότι το οικονομικό έτος αρχίζει την 1η Ιανουαρίου και λήγει την 31η Δεκεμβρίου και ότι η διαδικασία επί του προϋπολογισμού γίνεται σύμφωνα με το εξής χρονοδιάγραμμα και κατά τα ακόλουθα στάδια:

Πρώτο στάδιο:

1η Ιουλίου έως 1η Σεπτεμβρίου: κάθε όργανο της Κοινότητας καταρτίζει προ της 1ης Ιουλίου, κατάσταση των προβλεπομένων εξόδων του. Η Επιτροπή συγκεντρώνει τις καταστάσεις αυτές σε προσχέδιο προϋπολογισμού που περιλαμβάνει πρόβλεψη των εσόδων και των εξόδων (άρθρο 203, παράγραφος 2, πρώτο και δεύτερο εδάφιο). Η Επιτροπή καταθέτει το προσχέδιο προϋπολογισμού στο Συμβούλιο το αργότερο την 1η Σεπτεμβρίου του έτους που προηγείται του έτους της εκτελέσεως του προϋπολογισμού (άρθρο 203, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο).

Δεύτερο στάδιο:

1η Σεπτεμβρίου έως 5 Οκτωβρίου: το Συμβούλιο εξετάζει το προσχέδιο προϋπολογισμού. Με ειδική πλειοψηφία, καταρτίζει το σχέδιο προϋπολογισμού και το διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 203, παράγραφος 3, δεύτερο και τρίτο εδάφιο). Το σχέδιο προϋπολογισμού πρέπει να κατατεθεί στο Κοινοβούλιο το αργότερο την 5η Οκτωβρίου του έτους που προηγείται του έτους της εκτελέσεως του προϋπολογισμού (άρθρο 203, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο).

Τρίτο στάδιο:

5 Οκτωβρίου έως 19 Νοεμβρίου: το Κοινοβούλιο εξετάζει το σχέδιο προϋπολογισμού και διαθέτει 45 ημέρες για να προτείνει στο Συμβούλιο τροπολογίες (άρθρο 203, παράγραφος 4, δεύτερο και τρίτο εδάφιο). Αν εντός των 45 ημερών μετά την κατάθεση του σχεδίου προϋπολογισμού το Κοινοβούλιο δεν τροποποιήσει το σχέδιο προϋπολογισμού ούτε προτείνει τροπολογίες, ο προϋπολογισμός θεωρείται οριστικώς εγκριθείς (άρθρο 203, παράγραφος 4, τρίτο εδάφιο).

Τέταρτο στάδιο:

20 Νοεμβρίου έως 4 Δεκεμβρίου: αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τροποποιήσει το σχέδιο ή προτείνει τροπολογίες, το Συμβούλιο διαθέτει δεκαπέντε ημέρες, μετά τη γνωστοποίηση από το Κοινοβούλιο του τροποποιημένου ή συνοδευόμενου από προτάσεις τροπολογιών σχεδίου προϋπολογισμού για την εξέταση αυτών των προτάσεων και τροποποιήσεων του Κοινοβουλίου. Αν εντός αυτής της προθεσμίας, το Συμβούλιο δεν μεταβάλει καμιά από τις τροποποιήσεις που έχει επιφέρει το Κοινοβούλιο και αν δεχθεί τις προτάσεις τροπολογιών που του έχουν υποβληθεί από το τελευταίο, ο προϋπολογισμός θεωρείται ως οριστικός εγκριθείς (άρθρο 203, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο).

Αν το Συμβούλιο μεταβάλει μια ή περισσότερες από τις τροποποιήσεις που επέφερε το Κοινοβούλιο ή αν απορρίψει ή μεταβάλει τις προτάσεις τροπολογιών που υποβλήθηκαν απ'

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

1 — Για λόγους απλουστεύσεως, οι παραπομπές θα γίνονται στο εξής μόνο στη Συνθήκη ΕΟΚ.

αυτό, το τροποποιημένο σχέδιο προϋπολογισμού διαβιβάζεται εκ νέου στο Κοινοβούλιο (άρθρο 203, παράγραφος 5, τέταρτο εδάφιο).

Πέμπτο στάδιο:

5 έως 19 Δεκεμβρίου: το Κοινοβούλιο διαθέτει δεκαπέντε μέρες για να καθορίσει τις μη υποχρεωτικές δαπάνες και να εγκρίνει τον προϋπολογισμό. Αν εντός αυτής της προθεσμίας, το Κοινοβούλιο δεν λάβει απόφαση, ο προϋπολογισμός θεωρείται οριστικώς εγκριθείς (άρθρο 203, παράγραφος 6).

Οι χρονικοί περιορισμοί που επιβάλλει το προβλεπόμενο με το άρθρο 203 χρονοδιάγραμμα όσον αφορά την εξέλιξη της διαδικασίας επί του προϋπολογισμού ώθησαν την Επιτροπή να προτείνει, και στη συνέχεια το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να αποδεχθούν, το 1976, ένα «ρεαλιστικό χρονοδιάγραμμα». Το χρονοδιάγραμμα αυτό αποτελεί προϊόν συμφωνίας μεταξύ αυτών των τριών οργάνων, συμφωνίας με την οποία τα τελευταία όρισαν, τηρώντας ταυτόχρονα αυστηρά τις προβλεπόμενες με το άρθρο 203 της Συνθήκης ημερομηνίες, χρονοδιάγραμμα με το οποίο καθίσταται δυνατή η παροχή μεγαλύτερης προθεσμίας εξετάσεως για την πρώτη ανάγνωση του Κοινοβουλίου, ο διπλασιασμός των προθεσμιών που προβλέπονται για καθεμία από τις δύο δεύτερες αναγνώσεις και η εξουδετέρωση των συνεπειών του παραδοσιακού μήνα διακοπών, του Αυγούστου.

β) Άλλες διατάξεις της Συνθήκης

Το άρθρο 199 της Συνθήκης ορίζει ότι:

«Όλα τα έσοδα και τα έξοδα της Κοινότητος, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, πρέπει να προβλέπονται για κάθε οικονομικό έτος και να εγγράφονται στον προϋπολογισμό.

Ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος ως προς τα έσοδα και τα έξοδα.»

Εξάλλου, το άρθρο 200, παράγραφος 1, της Συνθήκης διευκρινίζει ότι τα έσοδα του προϋπολογισμού, «περιλαμβάνουν, εκτός άλλων εσόδων, τις χρηματικές συνεισφορές των κρατών μελών» και ορίζει την κλίμακα κατανομής βάσει της οποίας καθορίζονται αυτές οι συνεισφορές. Η παράγραφος 3 του εν λόγω άρθρου προβλέπει ότι «οι κλίμακες κατανομής δύνανται να τροποποιούνται από το Συμβούλιο ομοφώνως».

Το άρθρο 201 της Συνθήκης ορίζει ότι:

«Η Επιτροπή εξετάζει υπό ποίους όρους οι χρηματικές συνεισφορές των κρατών μελών που προβλέπονται στο άρθρο 200 θα ήταν δυνατό να αντικατασταθούν από ιδίους πόρους, ιδίως από έσοδα που προέρχονται από το Κοινό Δασμολόγιο μετά την οριστική του εισαγωγή.

Η Επιτροπή υποβάλλει σχετικές προτάσεις στο Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο δύναται, κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί των προτάσεων αυτών να θεσπίσει ομοφώνως διατάξεις, των οποίων συνιστά την αποδοχή από τα κράτη μέλη συμφώνως προς τους συνταγματικούς του κανόνες.»

γ) Οι ίδιοι πόροι

Κατ' εφαρμογή του άρθρου 201 της Συνθήκης, το Συμβούλιο θέσπισε ένα κοινοτικό σύστημα ιδίων πόρων με την απόφασή του της 21ης Απριλίου 1970, περί αντικαταστάσεως των οικονομικών συνεισφορών των κρατών μελών από ιδίους πόρους (JO L 94, σ. 19) (εφεξής: η απόφαση του 1970). Η απόφαση αυτή προβλέπει, συγκεκριμένα, τρεις τύπους ιδίων πόρων: τις εισφορές και συνεισφορές που προβλέπονται στο πλαίσιο της κοινής γεωρ-

γικής πολιτικής· τους δασμούς του Κοινού Δασμολογίου και τους κοινούς δασμούς που εισπράττονται επί των συναλλαγών με χώρες μη μέλη· και τους πόρους που προέρχονται από το φόρο προστιθεμένης αξίας και υπολογίζονται βάσει συντελεστή μη δυνάμενου να υπερβεί το 1 % μιας ομοιόμορφα καθορισμένης φορολογικής βάσεως για τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες.

Η απόφαση του 1970 αντικαταστάθηκε, από την 1η Ιανουαρίου 1986, με την απόφαση του Συμβουλίου της 7ης Μαΐου 1985, για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων (ΕΕ L 128, σ. 15) (εφεξής: η απόφαση του 1985). Με την απόφαση αυτή προβλέπεται, ιδίως, ότι οι συντελεστές που εφαρμόζονται στην ενιαία φορολογική βάση του ΦΠΑ καθορίζονται στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού, λαμβανομένων υπόψη όλων των άλλων εσόδων, και δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 1,4 %.

Στην ανακοίνωσή της « Για την επιτυχία της Ενιαίας Πράξεως — Νέα Σύνορα για την Ευρώπη » [COM(87) 100 τελικό] και την έκθεσή της προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο σχετικά με τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Κοινότητας [COM(87) 101 τελικό], αντίστοιχα της 15ης και της 28ης Φεβρουαρίου 1987, η Επιτροπή διατύπωσε ορισμένες ιδέες και υποδείξεις για τη μεταρρύθμιση του συστήματος χρηματοδοτήσεως της Κοινότητας και την αύξηση των ιδίων πόρων. Στις 4 Αυγούστου 1987, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο « Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων » [COM (87) 420 τελικό, ΕΕ C 241, σ. 3]. Στην πρόταση αυτή προβλεπόταν η καθιέρωση συμπληρωματικού ιδίου πόρου βασιζόμενου στη διαφορά μεταξύ του συνόλου του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος (ΑΕΠ) και του συνόλου της ομοιόμορφης βάσης του φόρου προστιθεμένης αξίας των κρατών μελών.

Η πρόταση της Επιτροπής έγινε, ως προς τα κύρια σημεία της, αποδεκτή από τη Διάσκεψη Κορυφής του Συμβουλίου, των Βρυξελλών της 11ης και 12ης Φεβρουαρίου 1988.

2. *Ιστορικό της διαφοράς*

Αιτία της διαφοράς αποτελεί το γεγονός ότι το Συμβούλιο δεν κατέθεσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το σχέδιο προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1988 πριν από τις 6 Οκτωβρίου 1987. Στις 14 Μαΐου 1987, η Επιτροπή κατάρτισε το προσχέδιο προϋπολογισμού για το εν λόγω οικονομικό έτος. Στις 15 Ιουνίου 1987 το διαβίβασε στο Συμβούλιο [COM(87) 240], επισημαίνοντας ιδίως ότι το προσχέδιο προϋπολογισμού ερείδεται στις προτάσεις που είχε διατυπώσει στα προαναφερθέντα έγγραφα [COM(87) 100, 101], και ότι απαιτείται αύξηση των ιδίων πόρων της Κοινότητας. Εξάλλου, η Επιτροπή ανέφερε, ότι αν δεν υιοθετηθούν οι προτάσεις της σχετικά με τη μελλοντική χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού, η διαφορά μεταξύ του ορίου του 1,4 % του συντελεστή ΦΠΑ που καθορίστηκε με την απόφαση του 1985 και του συνόλου των αναγκών της χρηματοδότησης της Κοινότητας για το 1988, θα πρέπει να καλυφθεί μέσω διακυβερνητικής συμφωνίας.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπέβαλε ιδίως προτάσεις και υπογράμμισε το ενδιαφέρον του για την εξεύρεση λύσεως όσον αφορά τη μελλοντική χρηματοδότηση της Κοινότητας με τα ψηφίσματά της 23ης Οκτωβρίου 1986 για τη μελλοντική χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΕ C 297, σ. 103), της 7ης Απριλίου 1987 σχετικά με την κατάσταση του προϋπολογισμού ενόψει της προετοιμασίας του προϋπολογισμού των Κοινοτήτων για το 1988 (ΕΕ C 125, σ. 68), της 13ης Μαΐου 1987 σχετικά με τα ερωτήματα που ανέκυψαν από την ανακοίνωση « Για την επιτυχία της Ενιαίας Πράξεως » (ΕΕ C 156, σ. 52) και της 18ης Ιουνίου 1987 σχετικά με το προσεχές Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τη μελλοντική χρηματοδότηση της Κοινότητας (ΕΕ C 190, σ. 100). Μετά τη Διάσκεψη Κορυφής των Βρυξελλών της 29ης και 30ης Ιουνίου 1987, το

Κοινοβούλιο, με το ψήφισμα της 8ης Ιουλίου 1987 σχετικά με την εν λόγω Διάσκεψη υπέμνησε « ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή καμία απόφαση επί του προϋπολογισμού η οποία να μην καλύπτει πλήρως τις πραγματικές οικονομικές ανάγκες για το 1987 και το 1988 ».

Κατά τις συνόδους της 23ης Ιουλίου, 17ης και 18ης Σεπτεμβρίου και 1ης Οκτωβρίου 1987, το Συμβούλιο δεν κατόρθωσε να καταρτίσει σχέδιο προϋπολογισμού για το 1988. Στις 6 Οκτωβρίου 1987, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου κατέστησε γνωστό στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ότι το Συμβούλιο δεν μπόρεσε να τηρήσει το χρονικό όριο της 5ης Οκτωβρίου 1987 και να διαβιβάσει στο Κοινοβούλιο το σχέδιο του προϋπολογισμού για το 1988. Με έγγραφο της 7ης Οκτωβρίου 1987, ο Πρόεδρος της Επιτροπή κάλεσε το Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 175 της Συνθήκης ΕΟΚ

« να καταρτίσει το ταχύτερο δυνατό σχέδιο προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1988 ».

Στη συνέχεια, σε συνεδρίαση της ολομέλειάς του της 15ης Οκτωβρίου 1987, το Κοινοβούλιο εξέδωσε το ακόλουθο ψήφισμα:

« Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

...

1) Αποφασίζει να ασκήσει προσφυγή επί παραλείψει κατά του Συμβουλίου ενώπιον του Δικαστηρίου των Κοινοτήτων σε περίπτωση που η προειδοποίηση την οποία έστειλε ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου στις 7 Οκτωβρίου, δυνάμει του άρθρου 175, δεν έχει αποτέλεσμα.

2) Θεωρεί ότι η παράλειψη του Συμβουλίου δεν περιορίζεται απλώς και μόνο στο ότι δεν υπέβαλε εγκαίρως το σχέδιο προϋπολογισμού του 1988 και για το λόγο αυτό προτίθεται να ζητήσει από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να αποφανθεί επί της ουσιώδους παραλείψεως του Συμβουλίου έναντι των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες και πιο συγκεκριμένα αναφορικά με την έγκαιρη λήψη των αναγκαίων αποφάσεων για τη συνολική χρηματοδότηση των κοινοτικών πολιτικών.

3) Αναθέτει στον Πρόεδρό της να κινήσει τις προσήκουσες διαδικασίες για την εφαρμογή αυτής της απόφασης. »

Μετά τη Διάσκεψη Κορυφής της Κοπεγχάγης, της 4ης και 5ης Δεκεμβρίου 1987, κατά την οποία δεν ελήφθη καμία απόφαση όσον αφορά τον προϋπολογισμό του 1988 ή τη χρηματοδότησή του, η αδυναμία καταρτίσεως σχεδίου προϋπολογισμού επιβεβαιώθηκε πανηγυρικά κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου της 9ης Δεκεμβρίου 1987.

Έχοντας υπόψη την κατάσταση αυτή, το Κοινοβούλιο εξέδωσε, στις 16 Δεκεμβρίου 1987, το ακόλουθο ψήφισμα:

« Το Κοινοβούλιο,

...

6) Καλεί τον Πρόεδρό του να ασκήσει, σύμφωνα με το ψήφισμα της 15ης Οκτωβρίου 1987, προσφυγή επί παραλείψει κατά του Συμβουλίου για τη μη υποβολή σχεδίου προϋπολογισμού για το 1988· τονίζει ότι η μη κατάρτιση σχεδίου προϋπολογισμού για το 1988 αποτελεί άμεση συνέπεια της αδυναμίας του Συμβουλίου να λάβει τις αναγκαίες αποφάσεις ώστε να εξασφαλιστεί η ορθή χρηματοδότηση των κοινοτικών πολιτικών· προτίθεται να επιστήσει την προσοχή σ' αυτή την ευρύτερη προοπτική κατά τη διάρκεια της επικείμενης προσφυγής του κατά του Συμβουλίου στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. »

3. *Διαδικασία*

Το εισαγωγικό δικόγραφο πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 18 Δεκεμβρίου 1987.

Η έγγραφη διαδικασία ακολούθησε τη συνήθη της πορεία. Ωστόσο, το Κοινοβούλιο παραιτήθηκε του δικαιώματός καταθέσεως υπομνήματος απαντήσεως.

Με δικόγραφο της 22ας Δεκεμβρίου 1987, το Κοινοβούλιο ζήτησε όπως, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 55, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού διαδικασίας και ενόψει της ελλείψεως σχεδίου προϋπολογισμού για το 1988, η υπόθεση εκδικασθεί κατά προτεραιότητα. Ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου έκανε δεκτό το αίτημα αυτό.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετ' ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων· κάλεσε, ωστόσο, την Επιτροπή να απαντήσει σε ορισμένες ερωτήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προσφεύγον,* ζητείμε το δικόγραφο της προσφυγής από το Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι το Συμβούλιο των Υπουργών της Κοινότητας παρέλειψε να καταθέσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 203 ΕΟΚ, παράγραφος 4, το αργότερο μέχρι τις 5 Οκτωβρίου 1987, σχέδιο γενικού προϋπολογισμού των Κοινοτήτων για το οικονομικό έτος 1988, το οποίο όφειλε να καταρτίσει σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ, και ιδίως του άρθρου της 199·

2) να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

Το Συμβούλιο των *Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθού,* ζητεί, σύμφωνα με το υπόμνημά του αντικρούσεως, από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη·

2) επικουρικώς, να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

3) να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Επί του παραδεκτού

Το *Κοινοβούλιο* παρατηρεί ότι, κατά το άρθρο 175, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, το Συμβούλιο, με έγγραφο της 7ης Οκτωβρίου 1977, « κλήθηκε προηγουμένως να ενεργήσει ». Ο ίδιος ο Πρόεδρος του Συμβουλίου, με την ενώπιον της ολομέλειας του Κοινοβουλίου δήλωσή του της 13ης Οκτωβρίου, παραδέχτηκε το γεγονός αυτό προσθέτοντας: « ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου ... κάλεσε το Συμβούλιο, δυνάμει του άρθρου 175 της Συνθήκης, να καταρτήσει το ταχύτερο δυνατό τον προϋπολογισμό ». Στη συνέχεια, το Κοινοβούλιο παρατηρεί ότι το Συμβούλιο δεν έλαβε θέση ως προς την κλήση αυτή προς ενέργεια. Κατά συνέπεια, φρονεί ότι η προσφυγή του είναι παραδεκτή.

Το *Συμβούλιο* αναγνωρίζει ότι δεν έλαβε θέση, κατά την έννοια του άρθρου 175 της Συνθήκης, όταν κλήθηκε να ενεργήσει. Ισχυρίζεται ότι την αναγνώριση παραλείψεως θα μπορούσε να δικαιολογήσει, υπό ορισμένες περιστάσεις, η έλλειψη του προϋπολογισμού ενός συγκεκριμένου έτους και όχι του σχεδίου προϋπολογισμού. Εντούτοις, η εκ μέρους του Συμβουλίου κατάρτιση σχεδίου προϋπολογισμού δεν αποτελεί οριστική πράξη αλλά απλώς μια φάση,

και μάλιστα όχι την αρχική, μιας περίπλοκης διαδικασίας. Όπως προκύπτει, ιδίως, από το άρθρο 203, παράγραφος 7, της Συνθήκης, κατά το οποίο « ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαπιστώνει ότι ο προϋπολογισμός έχει οριστικά εγκριθεί », ο προϋπολογισμός εξακολουθεί να βρίσκεται υπό επεξεργασία εφόσον η σχετική διαδικασία δεν έχει περατωθεί. Ενδεικτικό είναι σχετικώς το στοιχείο ότι ο προϋπολογισμός και η δήλωση του Προέδρου του Κοινοβουλίου δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα, ενώ το σχέδιο προϋπολογισμού δεν δημοσιεύεται στην ΕΕ.

Κατόπιν τούτου, το Συμβούλιο ζητεί να κηρυχθεί η προσφυγή απαράδεκτη, ισχυριζόμενο ότι η μη κατάρτιση σχεδίου προϋπολογισμού, το αργότερο μέχρι τις 5 Οκτωβρίου 1987, δεν σημαίνει ότι « παρέλειψε να αποφασίσει » κατά την έννοια του άρθρου 175 της Συνθήκης.

Επί της ουσίας

Το *Κοινοβούλιο* παρατηρεί, καταρχάς, ότι το χρονοδιάγραμμα της διαδικασίας επί του προϋπολογισμού που προβλέπεται στο άρθρο 203 πρέπει να θεωρηθεί και να ερμηνευτεί στο σύνολό του. Από τη διαδικασία ψηφίσεως του προϋπολογισμού, και ιδίως από το άρθρο 203, παράγραφος 4, το οποίο προβλέπει ότι η πρώτη ανάγνωση στο Κοινοβούλιο του προϋπολογισμού αρχίζει στις 5 Οκτωβρίου και εκπνέει ανυπερθέτως 45 ημέρες το αργότερο, προκύπτει ότι η ημερομηνία της 5ης Οκτωβρίου είναι κεφαλαιώδους σημασίας. Με την ημερομηνία αυτή σηματοδοτείται η αφετηρία μιας διαδικασίας που επιτρέπει την ομαλή λειτουργία των Κοινοτήτων βάσει προϋπολογισμού που έχει κανονικώς ψηφισθεί, ήδη από την έναρξη του οικείου οικονομικού έτους.

Το *Συμβούλιο* ισχυρίζεται ότι η οριζόμενη από το άρθρο 203, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, ημερομηνία της 5ης Οκτωβρίου καθώς και οι προβλεπόμενες από το άρθρο 203 άλλες ημερομηνίες, αποτελούν ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα. Καταρχάς, η απαρέγκλιτη υποχρέωση καταρτίσεως σχεδίου προϋπολογισμού πριν από τις 5 Οκτωβρίου κάθε έτους στερείται ρεαλισμού: η κατάρτιση ενός τέτοιου σχεδίου δεν αποτελεί διαδικασία διοικητικής ρουτίνας αλλά πράξη με έντονα πολιτική σημασία που επηρεάζεται από τη γενική πολιτική κατάσταση της Κοινότητας και έχει το δικό της αντίκτυπο, επ' αυτής. Περαιτέρω, το άρθρο 203, ορίζοντας ανυπέρθετη προθεσμία, προβλέπει και τις έννομες συνέπειες της υπέρβασής της (παράγραφος 4, τρίτο εδάφιο· παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο· παράγραφος 6). Τέλος, η ίδια η Συνθήκη, προβλέποντας το σύστημα των « δωδεκατημορίων » αναγνωρίζει ότι ο προϋπολογισμός δεν εγκρίνεται πάντοτε οριστικά κατά την έναρξη του οικονομικού έτους. Εξάλλου, η εξουσία του Κοινοβουλίου να απορρίψει τον προϋπολογισμό δεν συμβιβάζεται με την ερμηνεία του άρθρου 203 κατά την οποία το εν λόγω άρθρο επιβάλλει απαρέγκλιτο χρονοδιάγραμμα κατά τις αρχικές φάσεις της διαδικασίας επί του προϋπολογισμού· πράγματι, η εξουσία αυτή του Κοινοβουλίου θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια ότι το οικονομικό έτος θα άρχιζε χωρίς προϋπολογισμό.

Δεύτερον, το *Κοινοβούλιο* παρατηρεί ότι το Συμβούλιο όφειλε να έχει καταρτίσει μέχρι τις 5 Οκτωβρίου σχέδιο προϋπολογισμού που να ικανοποιεί τις αρχές που θέτει το άρθρο 199 της Συνθήκης και ότι το όργανο αυτό δεν μπορεί να επικαλεστεί καμία δικαιολογία γι' αυτή του την παράλειψη. Σχετικά, το Κοινοβούλιο παρατηρεί ότι το σχέδιο προϋπολογισμού αποτελεί πραγματικό προϋπολογισμό, αφής στιγμής διαβιβαστεί στο Κοινοβούλιο, κυρίως επειδή, κατά το άρθρο 203 της Συνθήκης, ο προϋπολογισμός καθίσταται οριστικός αν εντός 45 ημερών το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν τον τροποποιήσει ούτε προτείνει τροπολογίες. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο υποχρεούται, σύμφωνα με το άρθρο 199 της Συνθήκης, να καταρτίσει σχέδιο προϋπολογισμού ο οποίος να περιλαμβάνει όλα τα έξοδα και να τα ισοσκελίζει με τα αντίστοιχα έσοδα. Εξάλλου, το άρθρο 203, παράγραφος

10, της Συνθήκης, προβλέπει ότι « κάθε όργανο ασκεί τις εξουσίες που του παρέχονται από το παρόν στάδιο σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης ... ιδίως όσον αφορά τους ιδίους πόρους των Κοινοτήτων και την ισοσκέλιση εσόδων και εξόδων ». Κατά τη γνώμη του Κοινοβουλίου, οι δυσχέρειες, όσον αφορά το οικονομικό έτος 1988, της ισοσκέλισης εσόδων και εξόδων δεν ήταν ανυπέρβλητες. Έχει τη γνώμη ότι το Συμβούλιο διέθετε περισσότερες της μιας επιλογές. Πρώτον, το Συμβούλιο μπορούσε να θεσπίσει έγκαιρα, σύμφωνα με το άρθρο 201 της Συνθήκης, τις διατάξεις που είναι αναγκαίες για την αύξηση του ιδίων πόρων της Κοινότητας. Δεύτερον, το Συμβούλιο μπορούσε, όπως είχε επισημάνει η Επιτροπή στο προσχέδιό της προϋπολογισμού, να επιτύχει διακυβερνητική συμφωνία. Τρίτον, το Συμβούλιο είχε τη δυνατότητα προσφυγής, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 200, παράγραφος 3, της Συνθήκης, στις εθνικές συνεισφορές. Κατά τη γνώμη του Κοινοβουλίου, το άρθρο αυτό εξακολουθεί να εφαρμόζεται και συνυπάρχει με το σύστημα των ιδίων πόρων της Κοινότητας. Τέλος, το Κοινοβούλιο παρατηρεί ότι το Συμβούλιο μπορούσε να επικαλεστεί την αρχή της συνέχειας, στην οποία έχει αναφερθεί το Δικαστήριο, ιδίως με την απόφασή του της 14ης Δεκεμβρίου 1971 (Επιτροπή κατά Γαλλίας, 7/71, Rec. 1971, σ. 1003), καθώς και το δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης καθήκον συνεργασίας των κρατών μελών.

Το *Συμβούλιο* διατείνεται ότι η Επιτροπή δίνει εσφαλμένη ερμηνεία στο άρθρο 199, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης· το ζήτημα αν ο προϋπολογισμός προβλέπει όλα τα έσοδα και όλα τα έξοδα, και αν είναι ισοσκελισμένος ως προς αυτά δεν μπορεί να εξεταστεί παρά σε σχέση με σχέδιο προϋπολογισμού που έχει ήδη καταρτιστεί.

Σχετικά, το Συμβούλιο παρατηρεί καταρχάς ότι το Δικαστήριο είχε αναγνωρίσει, με την απόφασή του της 3ης Ιουλίου 1986 (Συμβούλιο κατά Κοινοβουλίου, 34/86, Συλλογή 1986, σ. 2155) « ότι δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο, αλλά στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, ενεργούντων κατόπιν συνεννοήσεως, να καθορίζουν τις ανάγκες που προκύπτουν, για τον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων, από ιδιαίτερες καταστάσεις όπως η προσχώρηση νέων κρατών μελών ή η απορρόφηση του ' βάρους του παρελθόντος ' »· ο συλλογισμός αυτός συνεπάγεται ότι στην αρμόδια επί του προϋπολογισμού αρχή, και μόνο σ' αυτήν, εναπόκειται η διάκριση μεταξύ των δαπανών που είναι αναγκαίες για ένα δεδομένο οικονομικό έτος και αυτών που μπορούν να ικανοποιηθούν αργότερα. Δεύτερον, το Κοινοβούλιο, στην προσπάθειά του να χαρακτηρίσει ως παράβαση του άρθρου 199 το γεγονός ότι δεν θέσπισε τις αναγκαίες για την αύξηση των ιδίων πόρων διατάξεις, δεν έλαβε υπόψη το διαχωρισμό μεταξύ των νομοθετικών αρμοδιοτήτων και των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον προϋπολογισμό. Στο πλαίσιο του θεσμικού συστήματος της Κοινότητας, στον κοινοτικό νομοθέτη εναπόκειται η πρόβλεψη των πόρων και ο προσδιορισμός της νομικής βάσεως των εξόδων, ενώ στην αρμόδια επί του προϋπολογισμού αρχή εμπίπτει το έργο να καθορίσει, για ένα συγκεκριμένο οικονομικό έτος, το ενδεδειγμένο επίπεδο και την κατάλληλη κατανομή των εξόδων, ανάλογα με τα διαθέσιμα έσοδα.

Όσον αφορά τα διάφορα επιχειρήματα που προέβαλε η Επιτροπή για να υποστηρίξει ότι το Συμβούλιο μπορούσε κάλλιστα να καταρτίσει σχέδιο προϋπολογισμού καλύπτον όλα τα έσοδα και έξοδα της Κοινότητας για το οικονομικό έτος 1988, το Συμβούλιο παρατηρεί τα εξής. Το δίλημμά του συνίστατο στο ότι οποιαδήποτε απόφαση και αν ελάμβανε όσον αφορά τα συγκεκριμένα κεφάλαια του προσχεδίου προϋπολογισμού που είχε υποβάλει η Επιτροπή, ήταν σαφές ότι τα « προβλεπόμενα » για το 1988 έξοδα υπερέβαιναν τα έσοδα που ήταν διαθέσιμα σύμφωνα με την απόφαση του 1985, με την οποία είχε οριστεί ανώτατος συντελεστής 1,4 % για τους προερχόμενους από τον ΦΠΑ ιδίους πόρους. Το σχέδιο προϋπολογισμού που θα καταρτιζόταν στο πλαίσιο αυτού του ορίου του 1,4 % μαζί με τη δήλωση

της πρόθεσης καταρτίσεως συμπληρωματικού σχεδίου προϋπολογισμού κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους 1988, ευθύς ως θα ετίθετο σε ισχύ νέα απόφαση σχετικά με τους ιδίους πόρους, θα μπορούσε να απορριφθεί από το Κοινοβούλιο με την αιτιολογία ότι αυτός ο τρόπος ενεργείας είναι αντίθετος προς την αρχή του ετήσιου χαρακτήρα του προϋπολογισμού. Ούτε, άλλωστε, ήταν δυνατή η λήψη αποφάσεως επί των ιδίων πόρων χρονολογικά εναρμονισμένης με το χρονοδιάγραμμα για την οριστική θέσπιση του προϋπολογισμού του 1988· όντως, η προβλεπόμενη με το άρθρο 201 διαδικασία απαιτεί περισσότερους από έξη μήνες. Όμως, η πρόταση της Επιτροπής για νέα απόφαση όσον αφορά τους ιδίους πόρους διαβιβάστηκε στο Συμβούλιο στις 4 Αυγούστου· μόλις στις 18 Νοεμβρίου 1987 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έδωσε τη γνωμοδότησή του, ενώ η γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής δεν διατυπώθηκε παρά στις 27 Ιανουαρίου 1988. Μια διακυβερνητική συμφωνία για ένα προσωρινό σύστημα χρηματοδοτήσεως των εξόδων, όπως η υποδειχθείσα από την Επιτροπή, ήταν μάλλον απίθανη, εφόσον δεν είχε επιτευχθεί συμφωνία αρχής επί των διαφόρων στοιχείων της πρότασης της Επιτροπής σχετικά με τους ιδίους πόρους.

Τέλος, το Συμβούλιο αμφισβητεί ότι ήταν δυνατή η παράκαμψη αυτών των δυσχερειών με την εφαρμογή του άρθρου 200, παράγραφος 3. Το θεσπιζόμενο με το άρθρο αυτό σύστημα των χρηματικών συνεισφορών των κρατών μελών δεν μπορεί να εφαρμοστεί παράλληλα με το σύστημα των ιδίων πόρων. Κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, η συνύπαρξη αυτών των δύο συστημάτων είναι ασυμβίβαστη με το αντικείμενο του άρθρου 201 της Συνθήκης, με το οποίο δεν αποσκοπείται απλώς η εξεύρεση συμπληρωματικής πηγής εσόδων. Μια τέτοια συνύπαρξη είναι επίσης ασυμβίβαστη με το ανώτατο όριο ΦΠΑ του 1,4 %, που έχει επιβληθεί με την απόφαση του 1985. Τέλος, η ομολογημένη πρόθεση των κοινοτικών οργάνων για την πλήρη αντικατάσταση των εθνικών συνεισφορών με ιδίους πόρους είναι αντίθετη προς τη συνύπαρξη των δύο συστημάτων. Η πρόθεση αυτή προκύπτει σαφώς από τις αποφάσεις του 1970 και 1985 όσον αφορά τους ιδίους πόρους με τις οποίες προβλέπεται ότι « ο προϋπολογισμός των Κοινοτήτων χρηματοδοτείται, εξ ολοκλήρου, με την επιφύλαξη άλλων εσόδων, από τους ίδιους πόρους των Κοινοτήτων ». Προφανώς αποκλείεται να θεωρηθεί ότι οι προβλεπόμενες με το άρθρο 200 της Συνθήκης εθνικές συνεισφορές μπορούν να υπαχθούν στην κατηγορία των « άλλων εσόδων ».

Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο διευκρίνισε ότι δεν επικαλείται λόγους ανωτέρας βίας για τις δυσχέρειες που το εμπόδισαν να καταρτίσει, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, σχέδιο προϋπολογισμού.

T. Koopmans
εισηγητής δικαστής