DOMSTOLENS DOM
3. juli 1986 *

I sag 34/86,

Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved sine juridiske konsulenter D. Gordon-Smith og F. van Craeyenest som befuldmægtigede, og med valgt adresse hos direktør for Den europæiske Investeringsbanks juridiske afdeling J. Käser, Kirchberg, Luxembourg,

sagsøger,

støttet af

Forbundsrepublikken Tyskland, ved Ministerialrat M. Seidel i forbundsøkonomiministeriet, Bonn, som befuldmægtiget,

Den franske Republik, ved direktør G. Guillaume, udenrigsministeriets juridiske afdeling, som befuldmægtiget, og

Det forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, ved sin befuldmægtigede T. J. G. Pratt, Treasury Solicitor, bistået af F. Jacobs, Queen's Councel,

intervenienter,

mod

Europa-Parlamentet, ved Europa-Parlamentets juridiske konsulent F. Pasetti-Bombardella som befuldmægtiget, bistået af J. Lever, Queen's Counsel, London, og af advokat Lyon-Caen, Paris, og med valgt adresse på Parlamentets generalsekretariat, Kirchberg, Luxembourg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om annullation på grund af ulovlighed af De europæiske Fællesskabers almindelige budget for regnskabsåret 1986,

har

* Processprog: Engelsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann og R. Joliet, dommerne G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De for sagen relevante bestemmelser*

Tvistens baggrund er den opfattelse i Rådet, at De europæiske Fællesskabers almindelige budget for regnskabsåret 1986 som bilagt den akt, hvorved Europa-Parlamentets formand den 18. december 1985 fastslog, at budgettet var endeligt vedtaget (EFT L 358, s. 1), er blevet vedtaget i strid med EKSF-traktatens artikel 78, EØF-traktatens artikel 203 og Euratom-traktatens artikel 177. Efter Rådets opfattelse har Parlamentet navnlig overtrådt EØF-traktatens artikel 203, stk. 9 [1], ved under sin andenbehandling af budgetforslaget at forhøje en række budgetbevillinger, uden at der var fastsat en ny forhøjelsessats ved aftale mellem Rådet og Parlamentet.

EØF-traktatens artikel 203, stk. 9, bestemmer for de såkaldte ikke-obligatoriske udgifter, dvs. for samtlige udgifter, der ikke er en nødvendig følge af traktaten eller af retsakter udstedt i henhold hertil, at der hvert år fastsættes en maksimalsats for forhøjelser i forhold til udgifter af samme art i det løbende regnskabsår. Denne maksimalsats, som fremgår af tre forskellige faktorer (udviklingen i bruttonationalindkomsten i faste priser i Fællesskabet, den gennemsnitlige ændring i medlemsstaternes budgetter og udviklingen af leveomkostningerne i løbet af det seneste regnskabsår), fastslås, af Kommissionen og meddeles før 1. maj til alle Fællesskabets institutioner. Disse er pligtige til at rette sig efter den

1 — For forenklingens skyld skal enhver henvisning til EØF-traktatens artikel 203, stk. 9, forstås som en henvisning ligeledes til EKSF-traktatens artikel 78, stk. 9, og Euratom-traktatens artikel 177, stk. 9.

under budgetbehandlingen (artikel 203, stk. 9, tredje afsnit).

Det følger af artikel 203, stk. 9, fjerde og femte afsnit, at de ikke-obligatoriske udgifter i to tilfælde kan overskride dem, der følger af anvendelse af maksimalsatsen som beregnet af Kommissionen:

a) hvis den forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter, der følger af det budgetforslag, som Rådet har udarbejdet, er større end halvdelen af den af Kommissionen fastslåede maksimalsats, kan Parlamentet ved udøvelsen af sin ret til at foretage ændringer yderligere forhøje det samlede beløb for sådanne udgifter med op til halvdelen af maksimalsatsen (artikel 203, stk. 9, fjerde afsnit);

b) hvis Fællesskabets virksomhed nødvendiggør en overskridelse af maksimalsatsen, kan der fastsættes en anden sats ved aftale mellem Rådet, hvis afgørelse træffes med kvalificeret flertal, og Parlamentet, hvis afgørelse træffes med et flertal af dets medlemmers stemmer og med tre femtedele af de afgivne stemmer (artikel 203, stk. 9, femte afsnit).

2. *Forløbet af budgetbehandlingen for 1986*

Ved skrivelse af 23. april 1985 meddelte Kommissionen Rådet, at den for de ikke-obligatoriske udgifter i budgettet for 1986 gældende maksimale forhøjelsessats var 7,1% i forhold til udgifter af samme art i budgettet for 1985. Ved skrivelse af 31. juli 1985 forelagde den Rådet det foreløbige budgetforslag for 1986 og anførte, at dette var baseret på to begivenheder, hvis virkninger ville udspille sig fra 1. januar 1986, nemlig de nye egne indtægter inden for rammerne af maksimalsatsen for frigørelse af momsen på 1,4% og Fællesskabets udvidelse med Spanien og Portugal. I den generelle politiske indledning til sit foreløbige forslag nævnte Kommissionen i øvrigt, at den med hensyn til De Ti's Fællesskab havde fastsat følgende formål:

»at bremse den for øjeblikket helt abnorme stigning i behovet for budgetmidler til indfrielse af forpligtelser indgået i tidligere regnskabsår, for så vidt angår de ikke-obligatoriske udgifter ('fortidens byrder').

Med hensyn til de opdelte bevillinger er forpligtelsesbevillingerne siden 1978 steget langt kraftigere end betalingsbevillingerne, hvilket i betragtning af den tidsmæssige forskydning med hensyn til anvendelsen af disse bevillinger indebærer, at behovet for betalingsbevillinger til indfrielse af disse forpligtelser vil være stadigt stigende. Siden 1978 har der ophobet sig ca. 10 300 mio ECU i forpligtelser, hvoraf 8 200 mio vedrører de tre strukturfonde...

For 1986 anslås behovet for betalingsbevillinger til indfrielse af en del af disse forpligtelser til ca. 4 400 mio ECU (heraf ca. 4 mia til ikke-obligatoriske udgifter), mod 3 200 mio ECU i 1985.

Uden nogen forøgelse af de egne indtægter vil den disponible margen til finansiering af nye EF-foranstaltninger, som allerede var meget begrænset, blive endnu kraftigere indsnævret.

For at begrænse den fremtidige stigning af udgifterne har Kommissionen derfor til hensigt at holde stigningen i nye forpligtelser, hvad angår ikke-obligatoriske udgifter, inden for rammerne af den maksimale stigningstakt, dvs. 7,1%;«

På grundlag af de ikke-obligatoriske udgifter af samme art i budgettet for 1985 meddelte Kommissionen endvidere, at anvendelse af en maksimalsats på 7,1% gjorde det muligt at forhøje forpligtelsesbevillingerne med 588 mio ECU og betalings-

bevillingerne med 435 mio ECU. I denne henseende fremgår det af sagens akter, at Rådet på et andet grundlag, som ikke anerkendtes af Parlamentet, har beregnet, at forhøjelsesmargenen for de ikke-obligatoriske udgifter var på 582 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og på 433 mio ECU for betalingsbevillingerne.

Under sit møde den 17. og 18. september 1985 udarbejdede Rådet et budgetforslag, som indeholdt en forhøjelse på 578 mio ECU eller 7,05% for forpligtelsesbevillingerne og på 430 mio ECU eller 7,04% for betalingsbevillingerne. Under disse omstændigheder var den aktionsmargen, som Parlamentet havde i henhold til artikel 203, stk. 9, fjerde afsnit, ifølge Kommissionens beregning i sit foreløbige budgetforslag, på 294 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og på 217 mio ECU for betalingsbevillingerne. Følgelig var den maksimale mulige forhøjelse af udgifterne i forhold til budgettet for 1985 på 872 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og på 647 mio ECU for betalingsbevillingerne.

Under sit møde den 14. november 1985 udtalte Parlamentet sig under førstebehandlingen om budgetforslaget og foretog en række ændringer deri, som i alt betød en forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter på 1 764 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og på 1 784 mio ECU for betalingsbevillingerne. Ved denne lejlighed vedtog Parlamentet en beslutning om forslaget til det almindelige budget, som samme dag blev forelagt Rådet, og som blandt andet indeholdt følgende afsnit:

»*Europa-Parlamentet,*

...

1) minder om budgetmyndighedens politiske og juridiske forpligtelser og de forpligtelser, Rådet har indgået over for de nye medlemsstater, vedtager derfor på grundlag af de tal, Kommissionen har anset for nødvendige, principielt under de relevante budgetposter at genopføre både de bevillinger, der er nødvendige med henblik på udvidelsen, og størstedelen af de betalingsbevillinger, der skyldes forpligtelser, der er vedtaget i tidligere regnskabsår, da disse to udgiftskategorier er uløseligt forbundne;

2) finder det absolut nødvendigt:

a) at den endelige indfrielse af forpligtelser indgået i tidligere regnskabsår foretages i løbet af de førstkommende regnskabsår;

b) at forpligtelsesbevillingerne er så store, at strukturfondene i de kommende år på ny kan fungere normalt;

...

10) beklager, at Rådet, der er optaget af at gennemføre sine interne regler for budgetdisciplin, forelægger Parlamentet et ufuldstændigt budget; påpeger, at Rådet derfor ikke har foretaget en korrekt førstebehandling og dermed har overtrådt traktatbestemmelserne vedrørende budgetbehandlingen;

11) anser det for uacceptabelt, at Rådet i modstrid med artikel 199 ikke har opført samtlige udgifter på budgettet, og at hverken udgifterne til et udvidet

Fællesskab eller bevillingerne til dækning af de juridiske forpligtelser, der forfalder til betaling, i fuldt omfang er blevet opført, hvilket er i modstrid med fondsforordningerne;

...

16) mener, at Fællesskabet ikke i 1986-budgettet kan se bort fra eller begrænse økonomiske forpligtelser, det har indgået; er derfor fast besluttet på under budgetforhandlingen at sørge for, at dette princip overholdes.«

Under sin andenbehandling af budgettet den 26. og 27. november 1985 besluttede Rådet for sit vedkommende at forhøje de ikke-obligatoriske udgifter med 1 199 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og med 1 251 mio ECU for betalingsbevillingerne. Ved den lejlighed og som følge af udvidelsen opførte Rådet supplerende bevillinger i forhold til det under førstebehandlingen udarbejdede budgetforslag, og disse bevillinger androg 500 mio ECU i forpligtelsesbevillinger og 321 mio ECU i betalingsbevillinger. Som følge af sit forslag, som Rådet formulerede som ubetinget, foreslog det i en skrivelse af 29. november 1985 Parlamentet at fastsætte nye maksimale forhøjelsessatser, nemlig 14,6% for forpligtelsesbevillingerne og 20,5% for betalingsbevillingerne i forhold til 1985-grundlaget.

Efter et sidste mæglingsmøde, som blev holdt den 11. og 12. december 1985 med en delegation fra Parlamentet med henblik på at nå til en aftale, bemyndigede Rådet sin formand til at fremlægge et kompromisforslag for Parlamentet, nemlig en yderligere forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter på 196 mio ECU (17,02%) for forpligtelsesbevillingerne og på 242 mio ECU (24,46%) for betalingsbevillingerne; dette forslag blev fremsat under forbehold af, at det blev accepteret af Parlamentet.

Under sit møde den 12. december 1985 vedtog Parlamentet på ny en beslutning om forslaget til det almindelige budget. Den var affattet således:

»*Europa-Parlamentet,*

...

1) konstaterer, efter behandlingen af de fremsatte erklæringer og de af Rådet foretagne modifikationer ved Parlamentets førstebehandling og efter at have hørt Kommissionen, at budgetforslaget ikke modsvarer de af Fællesskabet indgåede forpligtelser, ændrer på ny budgetforslaget, således, at der tages hensyn til de med udvidelsen og med uindfriede forpligtelser forbundne udgifter i et omfang, der for alle medlemsstater sikrer det minimum, der er nødvendigt for strukturfondenes normale funktion og udvikling inden for rammerne af de gældende bestemmelser;

2) konstaterer, at der ikke på budgettet for 1985 findes noget modstykke til de ekstraordinære udgifter, som Fællesskabet skal afholde i 1986 for at sikre indfrielsen af de forpligtelser, der er opført på de tidligere budgetter, samt de forpligtelser, der er indgået over for Spanien og Portugal; mener, at disse udgifter derfor ikke falder ind under traktatens bestemmelser vedrørende fastsættelsen af maksimalsatsen for forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter i forhold til de tilsvarende udgifter i regnskabsåret 1985; mener derfor, at den i artikel 203, stk. 9, i traktaten omhand-

lede procedure for fastsættelsen af en ny forhøjelsessats for de ikke-obligatoriske udgifter ikke kan anvendes i dette tilfælde;

...

5) bemærker, at de bevillinger, der er tildelt strukturfondene, er utilstrækkelige til at tilvejebringe en virkelig stigning for de nuværende ti medlemsstater og yde et effektivt bidrag til at løse strukturproblemerne i Spanien og Portugal; påpeger, at den manglende forhøjelse af strukturfondene i faste priser (for de ti medlemsstater) er i modstrid med bestemmelserne i artikel 11, stk. 1, i forordningen om de integrerede middelhavsprogrammer, hvori det hedder, at 'de forhøjelser, udtrykt i faste priser, som skal anvendes på fondene i den pågældende periode (fra 1986 til 1992), skal bidrage til finansieringen af IMP, men uden at dette får negative virkninger for overførsler fra disse fonde til andre prioriterede, mindre velstillede områder'; bemærker endnu en gang, at Parlamentet på grundlag af sine budgetbeføjelser er blevet tvunget til at søge at få Rådet til at opfylde de forpligtelser, Rådet selv har skabt, da det vedtog retsakterne.«

Parlamentets forhandlinger den 12. december 1985 førte til en yderligere forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter på 402 mio ECU (19,5%) for forpligtelsesbevillingerne og på 563 mio ECU (29,7%) for betalingsbevillingerne. Efter Parlamentets afstemning meddelte Rådets formand i en tale under dettes plenarmøde, at Rådets kompromisforslag som følge heraf var trukket tilbage.

Den 18. december 1985 fastslog Parlamentets formand i henhold til traktatens artikel 203, stk. 7, at behandlingen af budgettet for regnskabsåret 1986 var afsluttet, og at det almindelige budget var endeligt vedtaget. Derefter underrettede han officielt Rådet om budgettets endelige vedtagelse ved skrivelse af 19. december 1985, som blev modtaget på Rådets generalsekretariat den 23. december s.å.

3. *Senere begivenheder: foreløbige forholdsregler i sag 23/86 R*

Efter Europa-Parlamentets formands akt af 18. december 1985 blev der rejst en række annullationssøgsmål til prøvelse af det almindelige budget for 1986, henholdsvis til prøvelse af konstateringen af budgettets endelige vedtagelse. Sagerne blev anlagt successivt af Luxembourg (15/86), Nederlandene (17/86), Frankrig (18/86), Forbundsrepublikken Tyskland (19/86), Det forenede Kongerige (23/86) og Rådet (34/86).

Ved begæring indgivet til Domstolens justitskontor den 13. februar 1986 krævede Det forenede Kongeriges regering i medfør af traktatens artikler 185 og 186 foreløbige forholdsregler fastsat under Domstolens behandling af hovedsagen. Nærmere ønskede man foreløbigt statueret, at medlemsstaterne foretager betalinger af egne indtægter, hidrørende fra moms, alene med de beløb, som fremgår af Rådets andenbehandling af budgettet den 26. og 27. november 1985. Den britiske regering mente, at forhøjelsen af de ikke-obligatoriske udgifter, således som den fremgik af Parlamentets andenbehandling af budgetforslaget, kunne foranledige Kommissionen som det organ, der gennemfører budgettet,

til at afkræve medlemsstaterne bidrag inden for rammerne af overførslen af en del af momsprovenuet, som gik ud over grænserne for Fællesskabets kompetence.

Ved kendelse afsagt den 17. marts 1986 bestemte Domstolens præsident, før endelig afgørelse træffes, blandt andet:

»1) Kommissionen gennemfører indtil 10. juli 1986 eller indtil den dato, hvor Domstolen afsiger dom i sag 34/86, Rådet mod Europa-Parlamentet, hvis denne dato ligger før den 10. juli 1986, budgettet for regnskabsåret 1986, for så vidt angår såvel betalingsbevillinger som forpligtelsesbevillinger, på grundlag af det budgetforslag, som Rådet har udarbejdet under andenbehandlingen den 27. november 1985, jfr. dog de ændringer, som Parlamentet vedtog den 12. december 1985, og som ikke har haft til følge, at de ikke-obligatoriske udgifter forøges...«.

4. *Den foreliggende sags genstand*

Dette annullationssøgsmål efter EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146 er rejst til prøvelse af det almindelige budget for 1986. Rådets principale påstand er delvis annullation af budgettet i det omfang, visse budgetbevillinger som følge af Parlamentets forhandlinger den 12. december 1985 er blevet forhøjet i strid med traktaterne. Med den således formulerede påstand har Rådet bestræbt sig på at tage hensyn til kravene om Fællesskabets rette funktion. Af samme grund har Rådet kun subsidiært nedlagt påstand om annullation af budgettet i dets helhed og følgelig af Parlamentets formands konstatering af, at dette budget var endeligt vedtaget; i sidste tifælde opfordrer det Domstolen til at angive, hvilke virkninger af budgettet der skal betragtes som bestående.

5. *Retsforhandlingerne for Domstolen*

Rådets stævning er registreret på Domstolens justitskontor den 11. februar 1986.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. Rådet har dog frafaldet replik.

Rådet har i stævningen fremsat begæring om, at sagens behandling gives fortrin i betragtning af, at det er nødvendigt, at Domstolen afsiger dom før udarbejdelsen af budgetforslaget for regnskabsåret 1987. Domstolens præsident har den 12. februar 1986 i henhold til procesreglementets artikel 55, stk. 1, andet afsnit, taget begæringen til følge.

Ved begæringer registreret på Domstolens justitskontor henholdsvis den 1., 3. og 4. april 1986 har den tyske, den britiske og den franske regering anmodet om at måtte intervenere i denne sag til støtte for Rådets påstande. Ved kendelser af 14. april 1986 har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 91 taget interventionsbegæringerne til følge.

Den britiske og den franske regering har inden for den fastsatte frist afgivet skriftlige indlæg, som er registreret på Domstolens justitskontor henholdsvis den 3. og 4. april 1986. Ved skrivelse af 7. april 1986 har den tyske regerings repræsentant meddelt Domstolen, at han vil redegøre for sin regerings standpunkt under retsmødet.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede

den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse; den har dog opfordret Rådet og Parlamentet til at besvare en række spørgsmål under retsmødet.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren, *Rådet for De europæiske Fællesskaber*, har i stævningen nedlagt følgende påstande:

a) Budgettet for 1986 annulleres i det omfang, forpligtelsesbevillingerne og bevillingerne til betalingerne af ikke-obligatoriske udgifter som følge af Parlamentets ændringer af 12. december 1985 under andenbehandlingen overskred de nye maksimale forhøjelsessatser, som Rådet foreslog i den skrivelse, som det sendte til Parlamentets formand, med henholdsvis 293 828 185 ECU og 527 383 692 ECU eller med sådanne andre beløb, som Domstolen måtte fastsætte.

b) Budgettet for 1986 annulleres tillige i det omfang, otte budgetposter under de obligatoriske udgifter (se stævningens bilag XVIII) blev ændret af Parlamentet ved andenbehandlingen.

c) Det statueres, at udtalelsen fra Parlamentets formand den 18. december 1985 om, at 1986-budgettet var blevet endeligt vedtaget, indebar tilsidesættelser af EKSF-traktatens artikel 78, stk. 7 og 9, EØF-traktatens artikel 203, stk. 7 og 9, og Euratom-traktatens artikel 177, stk. 7 og 9.

d) *Subsidiært*, budgettet for 1986 annulleres i sin helhed, og følgelig annulleres Parlamentets formands akt, og det statueres, hvilke af budgettets virkninger der skal betragtes som bestående.

Sagsøgte, *Europa-Parlamentet*, har i svarskriftet nedlagt følgende påstande:

a) Afvisning, subsidiært frifindelse.

b) *Mere subsidiært* — for det tilfælde, at Domstolen finder, at sagen kan admitteres, og at der må gives sagsøgeren medhold — statueres det, at en eventuel annullation dels skal angå budgettet i sin helhed og dels skal omfatte hele den forberedende budgetbehandling, navnlig på grund af de ulovligheder, som Rådet har begået under hele denne behandling.

c) Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Formaliteten

Sagsøgte, *Europa-Parlamentet*, har anført tre indsigelser til støtte for sin afvisningspåstand. Det har først bestridt, at Rådet kan anfægte lovligheden af Parlamentets retsakter under et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, da denne bestemmelse hverken udtrykkeligt eller stiltiende fastsætter en sådan legalitetskontrol over for Parlamentet. Herved har Parlamentet anført, at under Konferencen mellem repræsentanterne for medlemsstaternes Regeringer i Luxembourg i slutningen af 1985 blev et forslag om at admittere Parlamentet som sagsøgt og sagsøger i henhold til traktatens artikel 173 ikke vedtaget.

Parlamentet har derefter gjort gældende, at Parlamentets formands udtalelse, hvorved

han fastslår budgettets endelige vedtagelse i henhold til traktatens artikel 203, stk. 7, ikke kan anses for en anfægtelig retsakt. Formanden får på dette trin i budgetbehandlingen ikke forelagt et budgetforslag, men snarere et budget, som allerede er vedtaget af Parlamentet. Desuden kan der ikke skabes en tredje part i budgetmyndigheden, som er selvstændig i forhold til de to andre parter. I forlængelse heraf har Parlamentet anført, at budgettet som vedtaget ved afslutningen af andenbehandlingen ikke udgør en anfægtelig retsakt, fordi det er en blandet retsakt, som udgår fra to institutioner, der tilsammen udgør Fællesskabets budgetmyndighed.

Parlamentet har tilføjet, at dets stillingtagen i denne sammenhæng ikke indebærer, at Domstolen ikke skulle kunne udøve nogen kontrol med fællesskabsbudgettet. Tværtimod kan enhver retsakt til dets gennemførelse anfægtes såvel under et annullationssøgsmål som ved en præjudiciel procedure i henhold til traktatens artikel 177.

Sagsøgeren, *Rådet*, har først fremhævet, at Parlamentet ikke har nogen særlig retsstilling, som gør, at det kan unddrage sig enhver domstolskontrol. Den blotte omstændighed, at EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146 kun udtrykkeligt nævner Rådets og Kommissionens retsakter, er herved ikke afgørende. Disse bestemmelser skal derimod fortolkes på baggrund af udvidelsen af Parlamentets beføjelser på budgetområdet. Under den oprindelige ordning i de to traktater kunne kun Rådet og Kommissionen udstede akter af retlig art, mens Parlamentet, bortset fra én undtagelse (EØF-traktatens artikel 144; Euratom-traktatens artikel 114), kun skulle afgive udtalelser. På den baggrund beretiger ændringerne i traktaterne i 1970 og 1975, som går ud på, at kompetencen på budgetområdet deles mellem Parlamentet og Rådet, en videre fortolkning af EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146, således at domstolskontrollen også skal omfatte lovligheden af Fællesskabets almindelige budget. I øvrigt er en sådan kontrol nødvendig, fordi manglende overholdelse af fællesskabsbestemmelserne om budgetbehandlingen ville bringe den ved traktaterne tilsigtede institutionelle ligevægt i fare.

Rådet har endvidere bestridt den opfattelse, at et annullationssøgsmål under de foreliggende omstændigheder snarere skal rettes mod en akt fra Kommissionen til gennemførelse af budgettet. Efter Rådets opfattelse er denne løsning ikke påkrævet, fordi den ville gøre det nødvendigt at afvente Kommissionens beslutning om at gennemføre budgettet og at indstævne en institution for Domstolen, som ikke er direkte ansvarlig for budgettets hævdede ulovlighed.

Realiteten

Til støtte for sine påstande har sagsøgeren, *Rådet*, anført tre anbringender. For det første er væsentlige formkrav tilsidesat ved, at Parlamentets formand med sin omtvistede akt af 18. december 1985 har anset den pågældende budgetbehandling for afsluttet i den i traktatens artikel 203, stk. 7, forudsatte betydning. Dernæst er artikel 203, stk. 9, tilsidesat, idet Parlamentet under andenbehandlingen vedtog budgettet for 1986 med en ensidig forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter ud over den nye forhøjelses-

sats, som fremgår af det af Rådet under andenbehandlingen modificerede budgetforslag. Endelig har Rådet gjort gældende, at artikel 203, stk. 5 og 6, er tilsidesat ved, at Parlamentet under andenbehandlingen har ændret en række budgetposter, som efter Rådets opfattelse er obligatoriske udgifter.

I forbindelse med det *første anbringende* har *Rådet* fremhævet, at Parlamentets formands akt i henhold til artikel 203, stk. 7, ikke er en rent konstaterende akt. Det fremgår derimod af selve bestemmelsens ordlyd, at denne akt har den konstitutive virkning at omforme et budgetforslag til et budget. Rådet har heraf udledt, at Parlamentets formand altid er forpligtet til faktisk at undersøge, om alle de i den anførte bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt, navnlig betingelsen om, at budgetbehandlingen skal være afsluttet. Det er ikke tilfældet, så længe en ny nødvendig maksimal forhøjelsessats endnu ikke er blevet fastsat i overensstemmelse med artikel 203, stk. 9, femte afsnit.

Med hensyn til det *andet anbringende* har *Rådet* først gjort gældende, at det er af væsentlig betydning, at traktatens artikel 203, stk. 9, overholdes, fordi mekanismen med den maksimale forhøjelsessats er en nødvendig afgrænsning af Parlamentets kompetence til at træffe endelig afgørelse om de ikke-obligatoriske udgifter. En sådan afgrænsning er nødvendig, så længe fællesskabsbudgettets balance mellem udgifter og indtægter, som kræves i henhold til traktatens artikel 199, sikres ved at frigøre en del af momsprovenuet (fra 1. januar 1986: 1,4%). Det er således medlemsstaterne, der skal finansiere en eventuel forhøjelse af fællesskabsudgifterne. Derfor er det nødvendigt, at der indgås aftale med Rådet om fastsættelse af den nye forhøjelsessats.

Rådet har dernæst bestridt Parlamentets opfattelse, hvorefter dette ikke har været forpligtet til under budgetbehandlingen for 1986 at respektere mekanismen med maksimalsatsen, for så vidt angår de ekstraordinære udgifter i forbindelse med Fællesskabets udvidelse og de såkaldte »fortidens byrder«. Det har herved henvist til selve ordlyden af artikel 203, stk. 9, hvoraf det fremgår, at mekanismen med maksimalsatsen gælder for *samtlige* ikke-obligatoriske udgifter, og at udtrykket »udgifter af samme art« skal forstås som en henvisning til samme *type* udgifter. Såfremt forfatterne til ændringstraktaterne af 1970 og 1975 havde villet tillade, at nye ikke-obligatoriske udgifter i visse tilfælde undtages fra anvendelsen af maksimalsatsen, ville de desuden have udtrykt det klart.

I forbindelse med det *tredje anbringende* har *Rådet* bemærket, at Parlamentet ikke var beføjet til at ændre visse budgetposter, som udgjorde obligatoriske udgifter og er identificeret i stævningens bilag XVIII. Rådet har præciseret, at der blandt de pågældende konti er to budgetposter (artiklerne 450 og 926), som allerede fandtes i tidligere budgetter, og som var blevet klassificeret som obligatoriske udgifter i Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring af 30. juni 1982 (EFT C 194, s. 1). I de øvrige tilfælde er der tale om nye budgetposter.

Generelt har sagsøgte, *Europa-Parlamentet*, bemærket, at budgetbehandlingen for 1986 skal forstås på baggrund af vanskeligheder under behandlingen af de foregående

budgetter, navnlig for 1983 og 1984. Blandt disse vanskeligheder er navnlig udtømningen af de egne midler, der står til rådighed inden for rammerne af overførsel af en del af momsprovenuet, den »britiske godtgørelse«, den nødvendige styrkelse af strukturfondene (regionalfonden, socialfonden, EUGFL / udvikling), Rådets ensidige vedtagelse af principperne for en »budgetdisciplin« og de problemer, der følger af en systematisk undervurdering af bevillinger (»underbudgettering«). I den sammenhæng har Parlamentet i øvrigt anført, at som følge af, at der er opført utilstrækkelige bevillinger på budgettet for 1984, har dette måttet suppleres af et tillægsbudget. Da Rådet desuden i 1984 fremlagde et budgetforslag, som ikke dækkede samtlige de økonomiske midler, der var nødvendige til at finansiere udgifterne i 1985, måtte Parlamentet afhjælpe denne åbenbare mangel ved at forkaste 1984-forslaget i dets helhed. For 1986 har Rådet imidlertid endnu engang fremlagt et klart ufuldstændigt budgetforslag i og med, at det ikke omfatter bevillinger til dækning af Fællesskabets udvidelser og betaling af »fortidens byrder«. I øvrigt overvejede Parlamentet alvorligt under førstebehandlingen at godkende det ufuldstændige forslag i den foreliggende form, hvilket ville have udelukket en andenbehandling i Rådet; i så fald var budgettet blevet anset for vedtaget, uden at de nødvendige bevillinger figurerede på det. En sådan beslutning ville klart have bragt Rådets forslags utilstrækkeligheder for dagen. Parlamentet undlod dog at gøre brug af denne mulighed for ikke at bringe Fællesskabets rette funktion i fare i 1986. Af samme grund var det ikke nødvendigt at forkaste budgettet i dets helhed på det tidspunkt, fordi Fællesskabet heller ikke under ordningen med foreløbige tolvtedele (artikel 204) ville have været i stand til at opfylde de forpligtelser, der følger af udvidelsen og strukturfondene.

Med hensyn til Rådets realitetsanbringender har *Parlamentet* dernæst gjort gældende, at udgifterne i forbindelse med de forpligtelser, der er indgået over for Spanien og Portugal, samt udgifterne vedrørende »fortidens byrder«, skønt de er af samme art som de ikke-obligatoriske udgifter i almindelighed, ikke havde noget modstykke i budgettet for 1985. Herved har Parlamentet desuden anført, at Kommissionen i sit foreløbige forslag udtrykkeligt havde placeret udgifterne i forbindelse med de to nævnte kategorier uden for den maksimale forhøjelsessats. Desuden fremgår det af artikel 203, stk. 9, første og tredje afsnit, at budgetmyndighedens to parter, såfremt de ikke kan blive enige, er bundet af den af Kommissionen anvendte metode. Derfor finder Parlamentet det rigtigt at antage, at mekanismen med maksimalsatsen ikke i det foreliggende tilfælde kunne gælde for disse to kategorier af udgifter.

For det tilfælde, at Domstolen ikke skulle acceptere Parlamentets fortolkning af artikel 203, stk. 9, har det *subsidiært* anført, at Rådets ulovlige adfærd faktisk har tvunget det til i Fællesskabets interesse at indtage den holdning, som det har indtaget. Parlamentet har præciseret, at Rådets adfærd under den pågældende budgetbehandling var ulovlig i to henseender. For det første har Rådet ved under førstebehandlingen at fremlægge et ufuldstændigt budgetforslag tilsidesat traktatens artikler 199 og 203, stk. 10. Dernæst har Rådet ved ikke beslutsomt

at udarbejde et mere fuldstændigt budgetforslag under sin andenbehandling nægtet at anerkende Parlamentets budgetbeføjelser. Rådets underbudgettering under førstebehandlingen berøver ikke blot Parlamentet dets ret til at behandle budgettet to gange, men anfægter også dets ret til det sidste ord med hensyn til de ikke-obligatoriske udgifter, fordi Parlamentet således tvinges til ved ændringer at opføre de bevillinger, som uberettiget er udeladt. Med andre ord: Rådets forsætlige underbudgettering under dets førstebehandling er et misbrug og en klar fordrejning af budgetbehandlingen, da den indskrænker den frihed til at foretage ændringer, som traktaten tilsikrer Parlamentet.

Der forelå en usædvanlig situation, og de øvrige muligheder for at undgå konflikten med Rådet var af de ovenfor nævnte grunde ikke egnede. Derfor var den beslutning, som Parlamentet til sidst traf, nemlig at anse udgifterne i forbindelse med udvidelsen og »fortidens byrder« for ikke at være omfattet af forhøjelsessatsen, imidlertid den eneste løsning, der gjorde det muligt at overholde såvel kravet om et fuldstændigt budget i den i traktatens artikel 199 forudsatte betydning som princippet om kontinuitet i Fællesskabets funktion.

Mest subsidiært har *Parlamentet* fremhævet, at Fællesskabets budget er en enhedsakt. Det er derfor utænkeligt, at en eventuel annullation kun vedrører en del af budgettet og lader en anden del forblive bestående. Desuden ville en delvis annullation betyde, at det af Rådet under andenbehandlingen modificerede forslag fortsat ville bestå, og ville således føre til et resultat, der er i strid med artikel 203, stk. 9; de nye maksimalsatser, som følger heraf, ville være *ensidigt* fastsat af Rådet. Af disse grunde mener Parlamentet, at Domstolen i givet fald må annullere budgettet i dets helhed.

Intervenienternes indlæg

I deres respektive interventionsindlæg har den britiske og den franske regering i det væsentlige anført, at Parlamentet i svarskriftet ikke har kunnet fremføre nogen indsigelse, som kan berettige dets egne handlinger, navnlig de ulovligheder, som det har begået under andenbehandlingen af budgetforslaget for 1986.

IV — Mundtlig forhandling

Under den mundtlige forhandling den 30. april 1986 har følgende afgivet indlæg: Rådet for De europæiske Fællesskaber ved D. Gordon-Smith og F. van Craeyenest; Forbundsrepublikken Tysklands regering ved M. Seidel; Den franske Republiks regering ved G. Guillaume; Det forenede Kongeriges regering ved sin befuldmægtigede T. J. G. Pratt, bistået af F. Jacobs, QC; Europa-Parlamentet ved sin befuldmægtigede F. Pasetti-Bombardella, bistået af J. Lever, QC, og advokat Lyon-Caen.

I retsmødet har *Rådet* med hensyn til den præcise genstand for det andet punkt i sin påstand forklaret, at det ikke er af væsentlig betydning, at Domstolen faktisk udtaler sig om tvisten om klassificeringen af de pågældende budgetposter. Forhøjelsen af disse budgetposter som vedtaget af Parlamentet under dets andenbehandling af budgetfor-

slaget er ulovlig, uanset hvorledes de korrekt skal klassificeres. Hvis de pågældende bevillinger er obligatoriske udgifter, har Parlamentet ingen kompetence til at modificere dem under andenbehandlingen, fordi kun Rådet har kompetence til at foretage en sådan modifikation. Hvis der derimod er tale om ikke-obligatoriske udgifter, medfører den omtvistede forhøjelse i mangel af en aftale med Rådet en endnu større overskridelse af den maksimale forhøjelsessats end den, der omhandles i første punkt i Rådets påstand. Det følger heraf, at budgettet i begge tilfælde må annulleres i det omfang, hvori Parlamentet har forhøjet de pågældende bevillinger under andenbehandlingen.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. juni 1986.

Præmisser

1 Ved stævning indleveret til Domstolens justitskontor den 11. februar 1986 har Rådet for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146 anlagt sag mod Europa-Parlamentet med påstand om delvis, subsidiært fuldstændig annullation af De europæiske Fællesskabers almindelige budget for regnskabsåret 1986 (EFT L 358) samt om annullation af den akt, hvorved Europa-Parlamentets formand den 18. december 1985 fastslog, at budgettet var endeligt vedtaget.

2 Rådet samt den tyske, den franske og den britiske regering, som har interveneret i sagen til støtte for Rådets påstande, har navnlig gjort gældende, at Europa-Parlamentet ved ændringer, der blev vedtaget under andenbehandlingen af budgetforslaget den 12. december 1985, har forhøjet en række budgetbevillinger i strid med traktaterne, navnlig EØF-traktatens artikel 203, stk. 9, og de tilsvarende bestemmelser i Euratom-traktaten og EKSF-traktaten. Disse forhøjelser har bevirket en forøgelse af de ikke-obligatoriske udgifter på budgettet for 1986 i forhold til de tilsvarende udgifter for regnskabsåret 1985, som overskred den i henhold til samme stk. 9 fastsatte maksimale forhøjelsessats.

3 Europa-Parlamentet har principalt påstået sagen afvist. Subsidiært har det gjort gældende, at det har overholdt EØF-traktatens artikel 203, stk. 9's bogstav og ånd. Det er ifølge Europa-Parlamentet Rådet, som har tilsidesat traktaternes bestemmelser, navnlig EØF-traktatens artikel 199, ved at forelægge Parlamentet et budgetforslag og efter Parlamentets førstebehandling et modificeret forslag, hvis vedtagelse ville have gjort det umuligt for Fællesskaberne at opfylde deres forpligtelser.

Formaliteten

4 Parlamentet har først bestridt, at Rådet kan påstå budgettet i dets egenskab af en retsakt fra Europa-Parlamentet annulleret under henvisning til EØF-traktatens artikel 173. Ifølge Parlamentet bestemmer artikel 173 ikke, at Europa-Parlamentets retsakter kan være genstand for en legalitetskontrol, lige så lidt som artiklen i øvrigt giver Parlamentet adgang til for Domstolen at anfægte lovligheden af retsakter fra Fællesskabernes Råd og Kommission.

5 Imidlertid bemærkes, at Domstolen allerede ved dom af 23. april 1986 (miljøpartiet »Les Verts«, 294/83, Sml. s. 1339) har statueret, at retsakter fra Parlamentet, som tilsigter retsvirkninger i forhold til tredjemand, efter EØF-traktatens artikel 173 kan gøres til genstand for annullationssøgsmål, såfremt de øvrige betingelser i denne bestemmelse er opfyldt.

6 Det må herved præciseres, at Fællesskabernes almindelige budget er den retsakt, som hvert år forud fastsætter og giver hjemmel for indtægter og udgifter; disse skal ifølge EØF-traktatens artikel 199, stk. 2, balancere. Det tilkommer ifølge artikel 205 Kommissionen at gennemføre budgettet inden for rammerne af de givne bevillinger, mens de opførte indtægter bestemmer, hvor store beløb af merværdiafgiften medlemsstaterne skal overføre til Fællesskabernes egne midler. Det følger heraf, at når Parlamentets formand har foretaget den i artikel 203, stk. 7, omhandlede konstatering, hører budgettet til de retsakter, som kan have retsvirkninger i forhold til tredjemand.

7 Parlamentet har dernæst anført, at Parlamentets formands konstatering i henhold til EØF-traktatens artikel 203, stk. 7, af, at budgettet er endeligt vedtaget, ikke kan anses for en anfægtelig retsakt. Parlamentets formand optræder først efter

budgetbehandlingens afslutning uden at kunne påvirke dens udfald. Såfremt Parlamentets formands konstatering anses for en anfægtelig retsakt, betyder det under disse omstændigheder, at der indføres en tredje selvstændig part i budgetmyndigheden, som er forskellig fra de to andre, nemlig Rådet og Parlamentet.

8 Denne opfattelse må ligeledes forkastes. Det er Parlamentets formand, som formelt fastslår, at budgetbehandlingen er afsluttet med budgettets endelige vedtagelse, og som således giver budgettet bindende virkning, såvel over for institutionerne som over for medlemsstaterne. Ved at udøve sin funktion intervenerer Parlamentets formand med en selvstændig retsakt af objektiv karakter ved afslutningen af en procedure, som karakteriseres ved forskellige institutionernes samvirke. Han udsteder denne retsakt, ikke som en særskilt myndighed, der ikke er omhandlet i traktaten, men i sin egenskab af et af Europa-Parlamentets organer.

9 Parlamentet har endelig gjort gældende, at Parlamentets forhandlinger under andenbehandlingen af det af Rådet modificerede forslag ikke kan være genstand for et annullationssøgsmål.

10 Parlamentet har uddybet dette argument og forklaret, at Parlamentets og Rådets roller i budgetbehandlingen er komplementære, og at de to institutioners fælles handling fører til udarbejdelse af budgettet, som udgør en fælles retsakt, der ikke har noget sidestykke i nogen anden retsakt fra Fællesskabets institutioner. Det er derfor udelukket, at en eventuel annullation af en sådan retsakt kun kan angå debatten i en af de to pågældende institutioner. Parlamentet har herved henvist til, at EØF-traktatens artikel 176 bestemmer, at »den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører«, har pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger; Fællesskabets budget udarbejdes imidlertid af to institutioner, således at det falder uden for denne bestemmelse. Det må efter Parlamentets opfattelse derfor konstateres, at prøvelse af budgettet under et annullationssøgsmål ikke er mulig.

11 Rådet har over for denne argumentation anført, at budgettet indtil regnskabsåret 1975 i alle tilfælde var omfattet af den i EØF-traktatens artikel 173 omhandlede kontrol, da vedtagelsen af budgettet var en retsakt fra Rådet, som havde retsvirkninger. Det er utænkeligt, at ophavsmændene til traktatændringerne på budgetområdet, da de udvidede Europa-Parlamentets rolle på området, skulle have tilsigtet at undtage budgettet fra de grupper retsakter, som er underkastet domstolskontrol.

Denne kontrol er i øvrigt den nødvendige konsekvens af institutionernes pligt til at handle inden for grænserne af den kompetence, som er tillagt dem.

12 Det bemærkes, at ifølge EØF-traktatens artikel 203, stk. 10, udøver hver institution de beføjelser, der tilkommer den på budgetområdet under iagttagelse af traktatens bestemmelser. Såfremt budgetmyndighedens retsakter ikke kunne indbringes for Domstolen, ville de institutioner, som udgør denne myndighed, kunne gøre indgreb i medlemsstaternes eller de øvrige institutioners kompetence eller overskride de grænser, som er sat for deres kompetence. I øvrigt afskærer ingen traktatbestemmelse annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter af budgetmæssig karakter.

13 Følgelig er den omstændighed, at de anfægtede retsakter er af budgetmæssig art, ikke til hinder for, at sagen kan påkendes. Parlamentets bemærkninger vedrørende de foranstaltninger, der skal træffes i tilfælde af annullation, vil blive taget i betragtning efter prøvelsen af sagens realitet.

14 Det følger af det foregående, at formalitetsindsigelserne må forkastes i deres helhed.

Realiteten

15 Indledningsvis bør der foretages en gennemgang af de bestemmelser i EØF-traktatens artikel 203, som står centralt i tvisten mellem parterne, samt af anvendelsen heraf under den procedure, der er fulgt ved udarbejdelsen af budgettet for regnskabsåret 1986. Artikel 203, stk. 9, regulerer proceduren i det omfang, hvori denne vedrører fastsættelsen af de såkaldte ikke-obligatoriske udgifter, nemlig de udgifter, der ikke er en nødvendig følge af traktaten eller af retsakter udstedt i henhold hertil.

16 Det fremgår af artikel 203, stk. 4, andet afsnit, stk. 5, litra a), og stk. 6, at Parlamentet har ret til at ændre budgetforslaget, for så vidt angår de ikke-obligatoriske udgifter, at Rådet kan modificere enhver af de således vedtagne ændringer, men at Parlamentet under sin andenbehandling af budgetforslaget, således som det er modificeret af Rådet, kan ændre eller forkaste Rådets modifikationer af disse ændringer. Med hensyn til de obligatoriske udgifter kan Parlamentet derimod

under andenbehandlingen ikke længere anfægte Rådets afgørelse vedrørende de ændringsforslag, som Parlamentet har fremsat under førstebehandlingen.

17 Artikel 203, stk. 9, sætter imidlertid en grænse for forhøjelsen af de ikke-obligatoriske udgifter i forhold til udgifter af samme art i budgettet for det foregående regnskabsår. Denne grænse udtrykkes ved en »maksimal forhøjelsessats«, som Fællesskabets institutioner i henhold til stk. 9, tredje afsnit, er pligtige at rette sig efter under budgetbehandlingen.

18 Ifølge stk. 9, andet afsnit, fastsættes maksimalsatsen årligt af Kommissionen på grundlag af tre objektive faktorer, nemlig udviklingen af bruttonationalindkomsten, den gennemsnitlige ændring i medlemsstaternes budgetter og udviklingen af leveomkostningerne. Når Parlamentet, Rådet eller Kommissionen under budgetbehandlingen finder, at Fællesskabernes virksomhed nødvendiggør en forhøjelse ud over denne sats, kan der i henhold til stk. 9, femte afsnit, fastsættes en anden sats ved aftale mellem Rådet og Parlamentet.

19 For regnskabsåret 1986 fastslog Kommissionen efter høring af Udvalget for økonomisk Politik, at den maksimale forhøjelsessats var 7,1%. Ved forelæggelsen af det foreløbige budgetforslag angav Kommissionen, at den havde sat sig som mål at holde stigningen i de betalingsbevillinger, der var nødvendige til de ikke-obligatoriske udgifter, inden for rammerne af maksimalsatsen på 7,1%. Den tilføjede dog, at der måtte være visse undtagelser fra dette princip.

20 I den forbindelse henviste Kommissionen i »generel politisk indledning« til det foreløbige budgetforslag blandt andet til, at forpligtelsesbevillingerne siden 1978 var steget langt kraftigere end betalingsbevillingerne, og at den stedfundne udvikling i betragtning af den tidsmæssige forskydning med hensyn til anvendelsen af disse bevillinger indebar, at behovet for betalingsbevillinger til indfrielse af forpligtelserne ville være stadigt stigende. Siden 1978 havde der ophobet sig ca. 10 300 mio ECU i forpligtelser, hvoraf 8 200 mio vedrørte de tre strukturfonde, nemlig socialfonden, regionalfonden og EUGFL's udviklingssektion. For at absorbere disse »fortidens byrder« og sikre dækning for dem mente Kommissionen, at

forhøjelsen af betalingsbevillingerne måtte overskride satsen på 7,1% i det omfang, det var nødvendigt for at dække de pågældende forpligtelser i 1986.

21 Da Rådet vedtog budgetforslaget under førstebehandlingen, fastsatte det forhøjelsen af både forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger til beløb, som lå inden for maksimalsatsen på 7,1%. Efter Rådets beregninger betød budgetforslaget en forhøjelse på 578,1 mio ECU i forpligtelsesbevillinger, eller 7,05%, og på 430 mio ECU i betalingsbevillinger, eller 7,04%.

22 I bemærkningerne til sit budgetforslag erklærede Rådet sig »rede til at tage de bevillinger, der under andenbehandlingen af budgetforslaget blev opført til EFRU og EFS, op til fornyet overvejelse og til samtidig at sørge for, at de nødvendige beløb til overholdelsen af de forpligtelser, som følger af tiltrædelsesforhandlingerne med de to nye medlemsstater, stilles til rådighed for de berørte stater«. Det udtalte endvidere som sin opfattelse, at der med hensyn til fortidens byrder »er tale om et særligt vanskeligt spørgsmål, som budgetmyndighedens to parter bør løse i fællesskab, samt at enhver løsning af problemet nødvendigvis bør foregå over flere regnskabsår«.

23 Stk. 9, fjerde afsnit, bestemmer, at hvis den forhøjelsessats, der følger af det budgetforslag, som Rådet har udarbejdet, er større end halvdelen af maksimalsatsen, kan Parlamentet ved udøvelsen af sin ret til at foretage ændringer yderligere forhøje de ikke-obligatoriske udgifter med op til halvdelen af maksimalsatsen. I den foreliggende sag har Rådet beregnet Parlamentets aktionsmargen til 291,1 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og 216,65 mio ECU for betalingsbevillingerne.

24 Det bemærkes, at de af Rådet fremlagte tal ikke er beregnet i forhold til de tal, der fremgår af budgettet for 1985 som vedtaget og offentliggjort, men i forhold til et korrigeret beregningsgrundlag, idet Parlamentet under den budgetbehandling, som førte til budgettet for 1985, vedtog en række ændringer, over for hvilke Rådet fremsatte forbehold og indsigelser. Da 1985-budgettet imidlertid ikke rettidigt har været genstand for noget søgsmål, kan Rådet ikke under denne sag vedrørende budgettet for 1986 indføre en korrektion af beregningsgrundlaget for forhøjelsen

af de ikke-obligatoriske udgifter og herved bestride lovligheden af en række ændringer vedtaget under den foregående budgetbehandling; de forhøjelser af udgifterne, som følger af disse ændringer, er en del af udgifterne »i det løbende regnskabsår«, som ifølge stk. 9's første afsnit udgør beregningsgrundlaget for anvendelsen af den maksimale forhøjelsessats. Hvis der ikke tages hensyn til Rådets korrektion af beregningsgrundlaget, var Parlamentets aktionsmargen 294 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og 217 mio ECU for betalingsbevillingerne.

25 Det står fast, at de ændringer, som Parlamentet vedtog under førstebehandlingen, førte til en samlet forhøjelse af de ikke-obligatoriske udgifter, der var væsentligt højere end den lige nævnte aktionsmargen. Denne forhøjelse lå i forhold til det af Rådet vedtagne budgetforslag og ifølge de forskellige beregningsmetoder, som Rådet og Parlamentet har fulgt, i hvert fald over 1 700 mio ECU såvel for forpligtelsesbevillingerne som for betalingsbevillingerne.

26 Det fremgår af Parlamentets debatter, at disse forhøjelser navnlig skulle bidrage til at absorbere »fortidens byrder«, som Kommissionen havde foreslået i sit foreløbige budgetforslag, og desuden styrke de tre strukturfonde for at gøre det muligt for dem at imødegå problemerne i forbindelse med Spaniens og Portugals tiltrædelse af Fællesskabet den 1. januar 1986. I sin beslutning om forslag til det almindelige budget af 14. november 1985 udtalte Parlamentet, efter at have henvist til de politiske og juridiske forpligtelser, der er indgået over for de nye medlemsstater, at det var nødvendigt på grundlag af de tal, Kommissionen havde anset for nødvendige, »at genopføre både de bevillinger, der er nødvendige med henblik på udvidelsen, og størstedelen af de betalingsbevillinger, der skyldes forpligtelser, der er vedtaget i tidligere regnskabsår«, da disse to udgiftskategorier er uløseligt forbundet.

27 Under sin andenbehandling af budgettet besluttede Rådet at forhøje de ikke-obligatoriske udgifter i forhold til tallene i budgetforslaget med 1 199 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og med 1 251 mio ECU for betalingsbevillingerne. Disse beløb repræsenterede, på basis af det korrigerede 1985-grundlag som beregnet af Rådet, en forhøjelsessats på 14,63% for forpligtelsesbevillingerne og på 20,5% for betalingsbevillingerne. Ved skrivelse af 29. november 1985 til Parlamentets formand forklarede Rådet den måde, hvorpå det havde truffet beslutning om de af

Parlamentet foretagne ændringer under førstebehandlingen, og anførte, at Rådet »derfor« havde besluttet at foreslå Parlamentet, at der for 1986 for de ikke-obligatoriske udgifter skulle fastsættes nye satser for forpligtelsesbevillingerne (14,63%) og for betalingsbevillingerne (20,5%).

28 Da Parlamentet påbegyndte debatten vedrørende budgettets andenbehandling, lod det forstå, at det anså de af Rådet accepterede modifikationer for at være for beskedne, og at det ikke var rede til at tilslutte sig hverken de beløb, som Rådet havde vedtaget under andenbehandlingen, eller de modificerede tal for den maksimale forhøjelsessats. Debatten var præget af ønsket om at udarbejde et budget, hvori der blev taget tilstrækkeligt hensyn både til udgifterne i forbindelse med udvidelsen og til »fortidens byrder«.

29 Under sit 1052. møde i Strasbourg den 11. og 12. december 1985 fremsatte Rådet derefter et kompromisforslag, som det betegnede som det sidste tilbud. Ved den lejlighed erklærede Rådet sig rede til at acceptere en ny forhøjelsessats for de beløb, der var vedtaget under andenbehandlingen, nemlig 195,7 mio ECU i forpligtelsesbevillinger og 241,8 mio ECU i betalingsbevillinger. Det foreslog desuden, at den maksimale forhøjelsessats blev hævet til 17,02% for forpligtelsesbevillingerne og til 24,46% for betalingsbevillingerne. Rådet bemyndigede sin formand til at forelægge disse forslag for Parlamentet, men præciserede, at de ville blive trukket tilbage, såfremt Parlamentet ikke tilsluttede sig dem.

30 Da Parlamentet ikke accepterede kompromisforslagene, trak Rådets formand dem formelt tilbage. Derimod vedtog Parlamentet ændringer, som betød en forhøjelse af bevillingerne, i forhold til de i det af Rådet modificerede forslag opførte, med 401,7 mio ECU for forpligtelsesbevillingerne og 563,3 mio ECU for betalingsbevillingerne. Det samlede beløb for bevillingerne vedrørende de ikke-obligatoriske udgifter blev således forhøjet til 9 801,9 mio for forpligtelsesbevillingerne og til 7 917,7 mio for betalingsbevillingerne. Den 18. december 1985 fastslog Parlamentets formand, at budgetbehandlingen var afsluttet, og at det almindelige budget for regnskabsåret 1986, således som det blev godkendt af Parlamentet under andenbehandlingen, var endeligt vedtaget.

31 De ovenfor angivne tal viser, at forhøjelsen af de ikke-obligatoriske udgifter som følge af Parlamentets andenbehandling af budgettet var på 18,17% (forpligtelser) og på 29,10% (betalinger) i forhold til 1985-budgettet som vedtaget, idet disse tal var henholdsvis 19,53% og 29,73% i forhold til det korrigerede 1985-grundlag som beregnet af Rådet.

32 På grundlag af denne summariske gennemgang kan der fastslås tre faktiske omstændigheder vedrørende anvendelsen af bestemmelserne om den maksimale forhøjelsessats:

a) Kommissionen, Rådet og Parlamentet har været enige om, at den af Kommissionen fastsatte forhøjelsessats ikke var tilstrækkelig til at sikre Fællesskabernes rette funktion i regnskabsåret 1986;

b) Rådet og Parlamentet har ikke været i stand til at blive enige om en ny maksimal forhøjelsessats, skønt de forslag, de to institutioner til sidst vedtog, lå temmelig tæt på hinanden;

c) de bevillinger, som Parlamentet vedtog under andenbehandlingen, og som blev stadfæstet ved det budget, hvis endelige vedtagelse blev fastslået af Parlamentets formand den 18. december 1985, overskrider den maksimale forhøjelsessats som fastsat af Kommissionen og de forskellige modificerede satser, som Rådet havde foreslået.

33 Den under b) nævnte konstatering bestrides af Rådet. Det har gjort gældende, at Parlamentet ved at gå ud over de forhøjelser, som Rådet foreslog under andenbehandlingen, stiltiende har accepteret de af Rådet fastlagte tal for maksimalsatsen. Parlamentet har imidlertid anført, at en sådan opfattelse er ensbetydende med, at man accepterer en ny sats, som er ensidigt fastsat af Rådet, skønt traktaten kræver en aftale mellem Rådet og Parlamentet. Det har endvidere henvist til, at Parlamentet ikke blot har valget mellem at acceptere eller forkaste den af Rådet foreslåede nye sats, men at det ligeledes på ethvert tidspunkt i henhold til traktatens artikel 203, stk. 8, kan forkaste budgetforslaget i dets helhed.

34 Det må herved præciseres, at skønt traktaten bestemmer, at Kommissionen skal fastsætte maksimalsatsen på grundlag af objektive faktorer, er der ikke fastsat noget kriterium for ændringen af denne sats: 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.

35 Parlamentet har bestridt den under c) nævnte konstatering. Denne institution har anført, at de ikke-obligatoriske udgifter for regnskabsåret 1986 vedrørende udvidelsen og absorberingen af »fortidens byrder« ikke havde noget modstykke i regnskabsåret 1985. De kunne følgelig ikke være omfattet af den ved artikel 203, stk. 9, fastsatte fremgangsmåde, som består i at anvende en maksimal forhøjelsessats på ikke-obligatoriske udgifter i det løbende regnskabsår.

36 Dette argument kan ikke lægges til grund. Stk. 9, første afsnit, bestemmer, at »for samtlige udgifter, der ikke er en nødvendig følge af traktaten eller af retsakter udstedt i henhold til denne«, fastsættes hvert år en maksimalsats »i forhold til udgifter af samme art i det løbende regnskabsår«. Udtrykket »udgifter af samme art« kan kun henvise til de udgifter, der nævnes i dette punktums begyndelse, nemlig de ikke-obligatoriske udgifter. Det følger heraf, at der efter traktaten ikke kan antages at være ikke-obligatoriske udgifter, hvis forhøjelse falder uden for anvendelsesområdet for den maksimale forhøjelsessats.

37 I svarskriftet har Parlamentet endvidere gjort gældende, at Rådet har handlet ulovligt ved at forelægge et ufuldstændigt budgetforslag, idet forslaget navnlig ikke omfattede de nødvendige bevillinger til at bestride EF's udvidelse og absorptionen af »fortidens byrder«. Rådet har ifølge Parlamentet således tilsidesat de almindelige principper om en fuldstændig og ærlig budgettering. Denne adfærd har tvunget Parlamentet til at supplere budgettet, hvorved dets kompetence blev begrænset.

38 Uanset hvilken betydning dette argument måtte have på den overskridelse af den maksimale forhøjelsessats, som Parlamentets ændringer resulterede i, er det her tilstrækkeligt at konstatere, at det ikke tilkommer Domstolen, men Rådet og Parlamentet ved fælles overenskomst at afgøre, hvilke krav særlige forhold, såsom

f. eks. nye medlemsstaters tiltrædelse eller absorptionen af »fortidens byrder«, stiller til Fællesskabernes budget.

39 Det må derfor konstateres, at Europa-Parlamentets formands akt af 18. december 1985, hvorved formanden fastslog, at budgettet for 1986 var endeligt vedtaget, indtraf på et tidspunkt, da budgetbehandlingen endnu ikke var afsluttet, da der ikke var indgået en aftale mellem de to pågældende institutioner om tallene for den nye maksimale forhøjelsessats. Denne akt er derfor ulovlig.

Retsvirkningerne af den konstaterede ulovlighed

40 Rådet har nedlagt påstand om annullation af budgettet for 1986, for så vidt som forpligtelsesbevillingerne og betalingsbevillingerne til de ikke-obligatoriske udgifter overskrider de nye forhøjelsessatser, som Rådet foreslog i skrivelse af 29. november 1985 til Parlamentets formand. Rådet har desuden nedlagt påstand om, at Parlamentets formands udtalelse den 18. december 1985, hvorved han fastslog, at budgettet var endeligt vedtaget, kendes retsstridig i forhold til traktaterne, navnlig EØF-traktatens artikel 203, stk. 7 og 9, og de tilsvarende bestemmelser i Euratom-traktaten og EKSF-traktaten. Subsidiært har Rådet nedlagt påstand om annullation af budgettet for 1986 i dets helhed og følgelig af Parlamentets formands akt af 18. december 1985; det har opfordret Domstolen til i tilfælde af fuldstændig annullation at angive, hvilke virkninger af budgettet der skal betragtes som bestående.

41 Parlamentet har for det tilfælde, at Domstolen giver sagsøgeren medhold, nedlagt påstand om, at det statueres, at annullationen skal angå budgettet i dets helhed, således at den omfatter hele den budgetbehandling, som har været mangelfuld fra begyndelsen på grund af Rådets ulovlige adfærd. Parlamentet har fremhævet, at en delvis annullation vil stride mod budgettets karakter af en enhedsakt, og at den i øvrigt vil betyde, at det af Rådet under andenbehandlingen modificerede forslag fortsat består, hvilket resultat vil stride mod artikel 203, stk. 9.

42 Indledningsvis bemærkes, at skønt det påhviler Domstolen at overvåge, at de institutioner, som udgør budgetmyndigheden, overholder grænserne for deres kompe-

tence, tilkommer det den ikke at gribe ind i den forhandlingsprocess mellem Rådet og Parlamentet, som under overholdelse af disse grænser skal føre til udarbejdelse af Fællesskabernes almindelige budget. Der kan derfor ikke gives Rådet medhold i dets principale påstand om delvis annullation af budgettet, som ville bevirke, at den udformning af dette dokument, som fremgår af Rådets forslag til Parlamentet den 29. november 1985, blev sat i kraft.

43 Dernæst bemærkes, at den mangel, som Europa-Parlamentets formands akt af 18. december 1985 er behæftet med, skyldes den omstændighed, at formanden i henhold til artikel 203, stk. 7, fastslog, at budgettet var »endeligt« vedtaget, skønt en endelig vedtagelse endnu ikke var tilvejebragt, da de to institutioner endnu ikke var blevet enige om tallene for en ny maksimal forhøjelsessats.

44 Når man ser tilbage på situationen, som den forelå under Parlamentets andenbehandling af budgettet, forekommer de to institutioners respektive holdninger næppe at kunne udgøre en alvorlig hindring for, at man kunne nå til en aftale. De forhøjelser af de ikke-obligatoriske udgifter, som var fastlagt af Parlamentet, repræsenterede forhøjelsessatser på 18,17% for forpligtelsesbevillingerne og på 29,10% for betalingsbevillingerne, mens satserne ifølge Rådets seneste forslag — kompromisforslagene, der ganske vist senere blev »trukket tilbage« — var henholdsvis 17,02% og 24,46%.

45 Domstolen skal ikke tage stilling til, i hvilket omfang Rådets eller Parlamentets holdning under hele budgetforhandlingen har hindret dem i at nå til en aftale. Den må begrænse sig til at udtale, at da denne væsentlige aftale ikke forelå, kunne Parlamentets formand ikke lovligt fastslå, at budgettet var endeligt vedtaget; formandens akt vil derfor være at annullere.

46 Annullationen af Parlamentets formands akt bevirker, at budgettet for 1986 mister sin gyldighed. Det er derfor ikke fornødent at tage stilling til Rådets påstande om annullation af budgettet i dets helhed.

47 Det påhviler Rådet og Parlamentet at træffe de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger og at genoptage budgetbehandlingen netop på det punkt, hvor

Parlamentet under andenbehandlingen forhøjede bevillingerne til de ikke-obligatoriske udgifter under overskridelse af den af Kommissionen fastsatte maksimale forhøjelsessats, uden at det havde truffet aftale med Rådet om tallet for en ny sats.

48 Konstateringen af, at budgettet for 1986 er ugyldigt, sker på et tidspunkt, hvor en væsentlig del af regnskabsåret 1986 allerede er forløbet. Under disse omstændigheder berettiger behovet for at sikre den europæiske offentlige tjenestes kontinuitet samt væsentlige retssikkerhedshensyn svarende til dem, der gør sig gældende i tilfælde af annullation af visse forordninger, at Domstolen udøver den kompetence, som udtrykkeligt er tillagt den i EØF-traktatens artikel 174, stk. 2, i tilfælde af annullation af en forordning, og at den angiver, hvilke af virkningerne af budgettet for 1986 der skal betragtes som bestående. Under de særlige omstændigheder i sagen må det statueres, at annullationen af Parlamentets formands akt ikke kan anfægte gyldigheden af betalinger, som er sket, og forpligtelser, som er påtaget på grundlag af budgettet for 1986 indtil dagen for domsafsigelsen.

49 Rådet har under denne sag endvidere nedlagt en påstand, som ikke vedrører anvendelsen af den maksimale forhøjelsessats, men Parlamentets forhøjelse under andenbehandlingen af en række budgetposter vedrørende udgifter, som ifølge Rådet er obligatoriske udgifter.

50 Efter annullationen af Parlamentets formands akt af 18. december 1985 er denne påstand blevet uden genstand. I øvrigt bemærkes, at spørgsmål om afgrænsning af de ikke-obligatoriske udgifter i forhold til de obligatoriske udgifter er genstand for en interinstitutionel forligsprocedure, som blev indført ved Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens »fælles erklæring« af 30. juni 1982 (EFT C 194), og at de kan løses inden for rammerne af denne.

51 Efter alt foreliggende vil følgende afgørelse derfor være at træffe:

— Den akt, hvorved Europa-Parlamentets formand den 18. december 1985 fastslog, at budgettet for 1986 var endeligt vedtaget (»endelig vedtagelse af De europæiske Fællesskabers almindelige budget for regnskabsåret 1986«), annulleres;

— denne annullation tillægges ikke retsvirkning for de betalinger, der er foretaget, og de forpligtelser, der er indgået før afsigelsen af denne dom på grundlag af budgettet for 1986 som offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*;

— i øvrigt frifindes sagsøgte.

Sagens omkostninger

52 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger. Ifølge samme artikels stk. 3, første afsnit, kan Domstolen imidlertid ophæve sagens omkostninger helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på ét eller flere punkter. Da parterne hver har tabt på visse punkter, vil sagens omkostninger være at ophæve; intervenienterne betaler deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den akt, hvorved Europa-Parlamentets formand den 18. december 1985 fastslog, at budgettet for 1986 var endeligt vedtaget (»endelig vedtagelse af De europæiske Fællesskabers almindelige budget for regnskabsåret 1986«, EFT L 358, s. 1), annulleres.

2) Annullationen af Europa-Parlamentets formands ovennævnte akt af 18. december 1985 tillægges ikke retsvirkning for de betalinger, der er foretaget, og de forpligtelser, der er indgået før afsigelsen af denne dom på grundlag af budgettet for 1986 som offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

3) I øvrigt frifindes sagsøgte.

4) Hver af parterne, herunder intervenienterne, betaler deres egne omkostninger.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris

O'Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. juli 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident