ARREST VAN HET HOF
3 juli 1986 *

In zaak 34/86,

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseurs D. Gordon-Smith en F. van Craeyenest als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Käser, directeur juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Kirchberg,

verzoeker,

ondersteund door

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel, Ministerialrat bij het bondsministerie van Economische zaken te Bonn, als gemachtigde,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. Guillaume, directeur juridische zaken bij het ministerie van Buitenlandse betrekkingen, als gemachtigde, en

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door T. J. G. Pratt van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door F. Jacobs, Queen's Counsel,

interveniënten,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur F. Pasetti-Bombardella als gemachtigde, bijgestaan door J. Lever, Queen's Counsel te Londen, en door M. Lyon-Caen, advocaat te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Parlement, Kirchberg,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring ter zake van de wettigheid van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1986,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann en R. Joliet, kamerpresidenten, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. *Rechtskader van het geding*

Het onderhavige geding vindt zijn oorsprong in de overtuiging van de Raad, dat de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1986, zoals gevoegd bij de constatering van de Voorzitter van het Europees Parlement van 18 december 1985 van de definitieve vaststelling van de begroting (PB 1985, L 358, blz. 1), is vastgesteld in strijd met de artikelen 78 EGKS-Verdrag, 203 EEG-Verdrag en 177 EGA-Verdrag. Volgens de Raad heeft het Parlement met name inbreuk gemaakt op artikel 203, lid 9, EEG-Verdrag [1] door, in zijn tweede lezing van de ontwerpbegroting, een aantal kredieten te verhogen zonder dat Raad en Parlement in onderlinge overeenstemming een nieuw stijgingspercentage hadden vastgesteld.

Voor de zogenoemde niet-verplichte uitgaven, dat wil zeggen alle andere uitgaven dan die welke verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten, voorziet artikel 203, lid 9, EEG-Verdrag in de jaarlijkse vaststelling van een maximumpercentage van de stijging ten opzichte van de uitgaven van dezelfde aard van het lopende begrotingsjaar. Dit maximumpercentage, dat voortvloeit uit drie verschillende factoren (ontwikkeling van het bruto nationaal produkt naar volume in de Gemeenschap, gemiddelde variatie van de begrotingen der Lid-Staten en verloop van de kosten van levensonderhoud in het laatste begrotingsjaar), wordt geconstateerd door de Commissie en vóór 1 mei aan alle instellingen van de Gemeenschap meegedeeld. Deze dienen dit percentage te respec-

1 — Eenvoudigheidshalve impliceert iedere verwijzing naar artikel 203, lid 9, EEG-Verdrag een verwijzing naar de artikelen 78, lid 9, EGKS-Verdrag en 177, lid 9, EGA-Verdrag.

teren zolang de begrotingsprocedure loopt (artikel 203, lid 9, derde alinea).

Blijkens artikel 203, lid 9, vierde en vijfde alinea, kunnen de niet-verplichte uitgaven de bedragen voortvloeiend uit toepassing van het door de Commissie berekende maximumpercentage, in twee gevallen overschrijden:

a) indien voor de niet-verplichte uitgaven het stijgingspercentage dat volgt uit de door de Raad opgestelde ontwerp-begroting meer dan de helft van het door de Commissie vastgestelde maximumpercentage bedraagt, kan het Parlement, in de uitoefening van zijn recht van amendement, het totale bedrag van deze uitgaven alsnog verhogen tot de helft van het maximumpercentage (artikel 203, lid 9, vierde alinea);

b) indien de activiteiten van de Gemeenschappen een overschrijding van het maximumpercentage nodig maken, kan een nieuw percentage worden vastgesteld in onderlinge overeenstemming tussen de Raad, die besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, en het Parlement, dat besluit met meerderheid van de stemmen van zijn leden en van drie vijfde van het aantal uitgebrachte stemmen (artikel 203, lid 9, vijfde alinea).

2. *Verloop van de begrotingsprocedure 1986*

Bij brief van 23 april 1985 deelde de Commissie de Raad mee, dat het maximumpercentage voor stijging van de niet-verplichte uitgaven van de begroting 1986 7,1% ten opzichte van de uitgaven van dezelfde aard van de begroting 1985 bedroeg. Bij brief van 31 juli 1985 legde zij de Raad het voorontwerp van de begroting 1986 voor, met de mededeling dat dit was gebaseerd op twee gebeurtenissen die met ingang van 1 januari 1986 effect zouden hebben, te weten de nieuwe eigen middelen in het kader van het maximumpercentage van 1,4% van de BTW-opbrengsten en de uitbreiding van de Gemeenschap met Spanje en Portugal. In de algemene inleiding — beleidsaspecten — van haar voorontwerp merkte de Commissie voorts op, dat zij zich met betrekking tot de Gemeenschap van Tien het volgende doel had gesteld:

„het remmen, wat betreft de niet-verplichte uitgaven, van de thans abnormale groei van de begrotingslast die nodig is voor de honorering van de verplichtingen van vroegere begrotingsjaren (‚lasten van het verleden').

Voor de gesplitste kredieten is het volume van de vastleggingskredieten sedert 1978 in een aanzienlijk hoger tempo gestegen dan de betalingskredieten, hetgeen betekent dat, gezien de spreiding in de tijd van de hiermee overeenkomende realisaties, de betalingsbehoeften ter voldoening aan deze verplichtingen steeds meer stijgen. Sedert 1978 zijn ongeveer 10 300 miljoen Ecu aan vastleggingskredieten geaccumuleerd, waarvan 8 200 miljoen Ecu betrekking hebben op de drie structuurfondsen...

Zo worden voor 1986 de nodige betalingskredieten ter betaling van een gedeelte van deze vastleggingen (3 200 miljoen Ecu in 1985) voor 1986 geraamd op ongeveer 4 400 miljoen Ecu (waarvan ongeveer 4 000 miljoen Ecu aan niet-verplichte uitgaven).

De financiering van nieuw communautair beleid, dat reeds sterk is ingeperkt, wordt bij gelijkblijvende eigen middelen dan ook steeds moeilijker.

Ter afremming van deze groei in de toekomst wenst de Commissie de groei van nieuwe vastleggingskredieten binnen de grenzen van het maximum-percentage te houden, dat wil zeggen 7,1%."

Uitgaande van de niet-verplichte uitgaven van dezelfde aard in de begroting 1985 merkte de Commissie nog op, dat door toepassing van het maximumpercentage van 7,1% de vastleggingskredieten met 588 miljoen Ecu en de betalingskredieten met

435 miljoen Ecu konden stijgen. Blijkens het dossier had de Raad, uitgaande van een andere, door het Parlement niet aanvaarde berekeningsgrondslag, berekend dat de maximumstijging van de niet-verplichte uitgaven 582 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 433 miljoen Ecu voor betalingskredieten bedroeg.

Tijdens zijn bijeenkomst van 17 en 18 september 1985 stelde de Raad een ontwerpbegroting op, die voorzag in een stijging van 578 miljoen Ecu (7,05%) voor vastleggingskredieten en 430 miljoen Ecu (7,04%) voor betalingskredieten. Daarmee bedroeg de handelingsruimte waarover het Parlement beschikte krachtens artikel 203, lid 9, laatste alinea, volgens de berekening van de Commissie in haar voorontwerp van begroting, 294 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 217 miljoen Ecu voor betalingskredieten. Bijgevolg bedroeg de maximumstijging van de uitgaven ten opzichte van de begroting 1985 872 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 647 miljoen Ecu voor betalingskredieten.

Tijdens de zitting van 14 november 1985 sprak het Parlement zich in eerste lezing uit over de ontwerp-begroting. Het nam een aantal amendementen aan die voorzagen in een stijging van de niet-verplichte uitgaven van 1 764 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 1 784 miljoen Ecu voor betalingskredieten. Bij die gelegenheid nam het Parlement een resolutie over het ontwerp van de algemene begroting aan, die dezelfde dag aan de Raad werd voorgelegd en die onder meer de volgende passages bevatte:

„*Het Europese Parlement,*

...

1) herinnert aan de politieke en wettelijke verplichtingen van de begrotingsautoriteit en aan de door de Raad tegenover de nieuwe Lid-Staten aangegane verbintenissen; besluit derhalve, op basis van de door de Commissie noodzakelijk geachte bedragen, tot wederopneming, met name op de afzonderlijke begrotingslijnen, van zowel de bedragen die nodig zijn voor de uitbreiding als van de meeste betalingen die voortvloeien uit reeds in voorgaande jaren goedgekeurde verplichtingen, en wel op grond van de overweging dat deze twee categorieën uitgaven onverbrekelijk met elkaar verbonden zijn;

2) acht het absoluut noodzakelijk:

a) dat de uit hoofde van vroegere begrotingsjaren aangegane verplichtingen in de loop van de eerstkomende begrotingsjaren definitief worden afgewikkeld,

b) dat het niveau van de vastleggingskredieten een normaal functioneren van de structuurfondsen in de komende jaren weer mogelijk maakt;

...

10) betreurt het dat de Raad bij de tenuitvoerlegging van zijn interne regels inzake begrotingsdiscipline het Parlement slechts een rompbegroting voorlegt; beklemtoont dat een volledige eerste lezing door de Raad aldus niet heeft plaatsgevonden, zodat hij in strijd heeft gehandeld met de Verdragsbepalingen betreffende de begrotingsprocedures;

11) acht het onaanvaardbaar dat de Raad, in strijd met artikel 199 van het EEG-Verdrag, niet alle uitgaven op de begroting heeft opgenomen en dat, in strijd met de bepalingen van de Fonds-

verordeningen, niet volledig rekening is gehouden met de uitgaven voor een uitgebreide Gemeenschap, noch met de middelen voor contractuele verplichtingen waarvoor betalingen moeten worden verricht;

...

16) is van oordeel dat de Gemeenschap in de begroting voor 1986 de door haar aangegane financiële verplichtingen niet mag negeren of beperken; is derhalve vastbesloten ervoor te zorgen dat hieraan tijdens de gehele begrotingsprocedure de hand wordt gehouden."

In zijn tweede lezing van de begroting, op 26 en 27 november 1985, besloot de Raad om de niet-verplichte uitgaven te verhogen met 1 199 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 1 251 miljoen Ecu voor betalingskredieten. Bij dezelfde gelegenheid nam de Raad in verband met de uitbreiding aanvullende kredieten op ten opzichte van de in eerste lezing vastgestelde ontwerp-begroting, te weten 500 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 321 miljoen Ecu voor betalingskredieten. In aansluiting op dit voorstel, dat onvoorwaardelijk was geformuleerd, stelde de Raad het Parlement in een brief van 29 november 1985 voor, nieuwe maximumpercentages voor de stijging vast te stellen: 14,6% voor vastleggingskredieten en 20,5% voor betalingskredieten ten opzichte van de grondslag 1985.

Na een laatste verzoeningspoging in een bijeenkomst met een delegatie van het Parlement op 11 en 12 december 1985 machtigde de Raad zijn voorzitter, het Parlement een compromisvoorstel te doen: een aanvullende stijging van de niet-verplichte uitgaven van 196 miljoen Ecu (17,02%) voor vastleggingskredieten en 242 miljoen Ecu (24,46%) voor betalingskredieten; dit voorstel werd gedaan onder voorbehoud van aanvaarding door het Parlement.

In zijn bijeenkomst van 12 december 1985 nam het Parlement wederom een resolutie aan over het ontwerp van de algemene begroting. Deze luidde als volgt:

„*Het Europese Parlement,*

...

1) constateert, na bestudering van de afgelegde verklaringen en van de wijzigingen die de Raad op de eerste lezing van het Parlement heeft aangebracht en na de Commissie te hebben gehoord, dat de ontwerp-begroting niet is afgestemd op de door de Gemeenschap aangegane verplichtingen; amendeert opnieuw de ontwerp-begroting, zodat met de uitgaven in verband met de uitbreiding en de 'last van het verleden' in dier voege rekening wordt gehouden dat, voor alle Lid-Staten, het minimum, noodzakelijk voor een normaal functioneren en voor de ontwikkeling van de structuurfondsen in het kader van de geldende regeling, wordt verzekerd;

2) stelt vast dat de buitengewone uitgaven die de Gemeenschap zich in 1986 zal moeten getroosten om aan haar in de voorgaande begrotingen aangegane verplichtingen te voldoen en de verbintenissen ten opzichte van Spanje en Portugal te kunnen nakomen niet van dezelfde aard zijn als die van 1985; is van oordeel dat deze uitgaven, in tegenstelling tot die van 1985, derhalve niet vallen onder de bepalingen van het Verdrag welke betrekking hebben op het vaststellen van het maximale stijgingspercentage van de niet-verplichte uitgaven; is derhalve van mening dat de bij

artikel 203, lid 9, van het Verdrag bepaalde procedure inzake het vaststellen van een nieuw stijgingspercentage van de niet-verplichte uitgaven niet van toepassing is;

...

5) stelt vast dat de voor de structuurfondsen uitgetrokken kredieten ontoereikend zijn om een werkelijke verhoging voor de huidige tien Lid-Staten mogelijk te maken en om een werkelijke bijdrage te leveren aan de oplossing van de structurele problemen in Spanje en Portugal; wijst erop dat door het uitblijven van een reële verhoging van de structuurfondsen (voor de tien Lid-Staten) inbreuk wordt gemaakt op het bepaalde in artikel 11, lid 1, van de verordening betreffende de geïntegreerde mediterrane programma's, te weten: reele verhogingen die toevloeien aan de fondsen (van 1986 t/m 1992) welke bijdragen tot de financiering van de GMP's, echter zonder dat hierdoor de overschrijvingen uit de fondsen naar andere minder welvarende en prioritaire regio's worden aangetast; stelt vast dat het Parlement er nogmaals toe is gedwongen via zijn begrotingsbevoegdheden te pogen de Raad verplichtingen te doen naleven die deze zelf heeft geschapen bij de goedkeuring van de wetgeving."

De beraadslagingen van het Parlement van 12 december 1985 leidden tot een aanvullende stijging van de niet-verplichte uitgaven van 402 miljoen Ecu (19,5%) voor vastleggingskredieten en 563 miljoen Ecu (29,7%) voor betalingskredieten. Na de stemming van het Parlement liet de voorzitter van de Raad in een mondelinge interventie tijdens een plenaire zitting weten, dat het compromisvoorstel van de Raad daarmee was ingetrokken.

Op 18 december 1985 constateerde de voorzitter van het Parlement krachtens artikel 203, lid 7, EEG-Verdrag, dat de begrotingsprocedure voor het begrotingsjaar 1986 was afgesloten en dat de algemene begroting definitief was vastgesteld. Vervolgens stelde hij de Raad officieel van de definitieve vaststelling van de begroting in kennis in een brief van 19 december 1985, die op 23 december door het secretariaat-generaal van de Raad werd ontvangen.

3. *Latere gebeurtenissen: voorlopige maatregelen in zaak 23/86 R*

Na de handeling van de voorzitter van het Parlement van 18 december 1985 is een reeks beroepen tot nietigverklaring ingediend tegen de algemene begroting voor het begrotingsjaar 1986 respectievelijk tegen de constatering van de definitieve vaststelling van die begroting. Die beroepen zijn achtereenvolgens ingesteld door Luxemburg (zaak 15/86), Nederland (zaak 17/86), Frankrijk (zaak 18/86), Duitsland (zaak 19/86), het Verenigd Koninkrijk (zaak 23/86) en de Raad (zaak 34/86).

Bij op 13 februari 1986 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk krachtens de artikelen 185 en 186 EEG-Verdrag in kort geding verzocht om een voorlopige maatregel, hangende de uitspraak van het Hof in de hoofdzaak, waarbij de Lid-Staten werden gemachtigd om voor de begroting 1986 hun betalingen ter zake van de eigen middelen afkomstig van de BTW te beperken tot de bedragen voortvloeiend uit de tweede lezing van de ontwerp-begroting door de Raad op 26 en 27 november 1985. De Britse regering was namelijk van oordeel, dat de stijging van de niet-verplichte uitgaven die voortvloeide uit de tweede lezing van de ontwerp-begroting door het Parlement, de Commissie, als orgaan dat de begroting ten uitvoer legt, ertoe kon bren-

gen om van de Lid-Staten in het kader van de overdracht van een gedeelte van de BTW-opbrengsten hogere bijdragen te verlangen dan waartoe de Gemeenschap bevoegd was.

Bij beschikking van 17 maart 1986 heeft de President van het Hof, rechtdoende bij voorraad, onder meer beschikt als volgt:

„1) Tot 10 juli 1986 of tot de datum waarop het Hof arrest zal wijzen in zaak 34/86 (Raad/Europees Parlement), indien deze datum vroeger is dan 10 juli 1986, voert de Commissie de begroting voor het begrotingsjaar 1986, zowel ter zake van de vastleggings- als van de betalingskredieten, uit op basis van de ontwerp-begroting die door de Raad in tweede lezing op 27 november 1985 is opgesteld, behoudens de door het Parlement op 12 december 1985 aangenomen amendementen die geen stijging van de niet-verplichte uitgaven tot gevolg hebben..."

4. *Voorwerp van het onderhavige geding*

Het onderhavige beroep tot nietigverklaring, ingesteld krachtens de artikelen 173 EEG-Verdrag en 146 EGA-Verdrag, is gericht tegen de algemene begroting 1986. De Raad vordert primair gedeeltelijke nietigverklaring van die begroting, voor zover na de beraadslagingen van het Parlement op 12 december 1985 bepaalde kredieten in strijd met de verdragen zouden zijn verhoogd. Daarmee heeft de Raad getracht, rekening te houden met de vereisten van een goede werking van de Gemeenschap. Om dezelfde reden vordert de Raad enkel subsidiair nietigverklaring van de gehele begroting en, bijgevolg, van de handeling van de voorzitter van het Parlement waarbij deze de definitieve vaststelling van de begroting heeft geconstateerd. In dit laatste geval verzoekt hij het Hof, die gevolgen van de begroting aan te wijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd.

5. *Procedure voor het Hof*

Het inleidend verzoekschrift van de Raad is op 11 februari 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad. De Raad heeft evenwel afgezien van repliek.

In zijn verzoekschrift had de Raad het Hof verzocht de zaak bij voorrang te berechten, opdat het arrest kon worden gewezen vóór de opstelling van de ontwerp-begroting voor het begrotingsjaar 1987. Op 12 februari 1986 heeft de President van het Hof krachtens artikel 55, paragraaf 1, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering besloten dit verzoek in te willigen.

Bij verzoekschriften ingeschreven ter griffie van het Hof op respectievelijk 1, 3 en 4 april 1986, hebben de Duitse, de Britse en de Franse regering verzocht om toelating tot tussenkomst aan de zijde van de Raad. Bij beschikkingen van 14 april 1986 heeft het Hof de tussenkomst krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering toegestaan.

De Britse en de Franse regering hebben binnen de gestelde termijn schriftelijke opmerkingen ingediend bij op 3 respectievelijk 4 april 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven memories. Bij brief van 7 april 1986 heeft de vertegenwoordiger van de Duitse regering het Hof meegedeeld, dat hij het standpunt van zijn regering ter terechtzitting zou uiteenzetten.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de

mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Raad en het Parlement evenwel verzocht, ter terechtzitting een aantal vragen te beantwoorden.

II — Conclusies van partijen

De *Raad van de Europese Gemeenschappen*, verzoeker, concludeert in zijn verzoekschrift dat het den Hove behage:

a) de begroting 1986 nietig te verklaren voor zover, ten gevolge van de door het Parlement op 12 december 1985 in tweede lezing van de ontwerp-begroting aangenomen amendementen, de vastleggings- en betalingskredieten voor niet-verplichte uitgaven de door de Raad in zijn brief aan de voorzitter van het Parlement voorgestelde nieuwe stijgingspercentages overschrijden met respectievelijk 293 828 185 en 527 383 692 Ecu, of met zodanige bedragen als het Hof zal vaststellen;

b) de begroting 1986 nietig te verklaren voor zover het Parlement in tweede lezing van de ontwerp-begroting acht begrotingslijnen, betrekking hebbend op verplichte uitgaven en nader aangeduid in bijlage XVIII bij het inleidend verzoekschrift van de Raad, heeft gewijzigd;

c) te verklaren dat de constatering van de definitieve vaststelling van de begroting, zoals uitgesproken door de voorzitter van het Parlement op 18 december 1985, in strijd was met de artikelen 78, leden 7 en 9, EGKS-Verdrag, 203, leden 7 en 9, EEG-Verdrag, en 177, leden 7 en 9, EGA-Verdrag;

d) *subsidiair*, de gehele begroting 1986 en, bijgevolg, de handeling van de voorzitter van het Parlement van 18 december 1985 nietig te verklaren en de gevolgen van de begroting aan te wijzen welke als gehandhaafd zijn te beschouwen.

Het *Europees Parlement*, verweerder, concludeert in zijn verweerschrift dat het den Hove behage:

a) het beroep niet-ontvankelijk althans ongegrond te verklaren;

b) *subsidiair*, zo het Hof het beroep ontvankelijk en gegrond mocht achten, te verklaren dat een eventuele nietigverklaring betrekking moet hebben op de gehele begroting alsmede op alle voorbereidende werkzaamheden voor de opstelling van de begroting, zulks met name op grond van het onrechtmatig handelen van de Raad bij die werkzaamheden;

c) de Raad in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

Ontvankelijkheid

Het *Europees Parlement* voert drie middelen aan tot staving van zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid. Het betwist in de eerste plaats de bevoegdheid van de Raad om de wettigheid van handelingen van het Parlement in geding te brengen via een beroep krachtens artikel 173 EEG-Verdrag. Deze bepaling voorziet uitdrukkelijk noch stilzwijgend in een dergelijke wettigheidscontrole ten opzichte van het Parlement. In dit verband wijst het Parlement erop, dat tijdens de conferentie van de vertegenwoordigers der Lid-Staten eind 1985 in Luxemburg een voorstel om het Parlement passieve en actieve legitimatie in het kader van artikel 173 EEG-Verdrag te verlenen, niet is aangenomen.

Het Parlement betoogt vervolgens, dat de constatering van de definitieve vaststelling

van de begroting, door de voorzitter van het Parlement uitgesproken krachtens artikel 203, lid 7, EEG-Verdrag, niet is te beschouwen als een voor beroep vatbare handeling. In dit stadium van de procedure heeft de voorzitter immers geen ontwerpbegroting voor zich, maar een begroting die reeds door het Parlement is aangenomen. Bovendien gaat het niet aan, een derde tak van de begrotingsautoriteit te creëren, die losstaat van de twee overige. In dezelfde gedachtengang houdt het Parlement staande, dat de begroting zoals aangenomen aan het einde van de tweede lezing, geen voor beroep vatbare handeling is, nu het daarbij gaat om een gemengde handeling van twee instellingen die te zamen de begrotingsautoriteit van de Gemeenschap vormen.

Het Parlement voegt hieraan toe, dat zijn standpunt in dit opzicht niet impliceert, dat het Hof geen toezicht op de communautaire begroting zou kunnen uitoefenen. Iedere handeling tot uitvoering van de begroting kan zowel via een beroep tot nietigverklaring als in een prejudiciële procedure in de zin van artikel 177 worden aangevochten.

De *Raad* merkt in de eerste plaats op, dat het Parlement geen bijzondere positie inneemt, op grond waarvan het aan ieder rechterlijk toezicht zou zijn onttrokken. De enkele omstandigheid dat de artikelen 173 EEG-Verdrag en 146 EGKS-Verdrag alleen de handelingen van Raad en Commissie uitdrukkelijk noemen, is daarbij niet van belang. Deze bepalingen moeten juist worden uitgelegd in het licht van de uitbreiding van de bevoegdheden van het Parlement op begrotingsgebied. In het oorspronkelijke systeem van de twee Verdragen konden alleen Raad en Commissie rechtshandelingen verrichten, terwijl, één uitzondering daargelaten (artikel 144 EEG-Verdrag, artikel 114 EGA-Verdrag), het Parlement enkel zijn mening kenbaar kon maken. De verdragswijzigingen van 1970 en 1975, die ertoe strekten de bevoegdheden op begrotingsgebied te verdelen tussen Raad en Parlement, rechtvaardigen dan ook een ruimere uitlegging van de artikelen 173 EEG-Verdrag en 146 EGA-Verdrag in die zin, dat het rechterlijk toezicht zich tevens uitstrekt tot de wettigheid van de algemene begroting van de Gemeenschap. Bovendien is een dergelijk toezicht onmisbaar, daar niet-inachtneming van de communautaire bepalingen inzake de begrotingsprocedure het door de Verdragen gewilde institutionele evenwicht zou verstoren.

De Raad verzet zich vervolgens tegen de stelling dat, onder de onderhavige omstandigheden, een beroep tot nietigverklaring veeleer moet worden ingesteld tegen een handeling van de Commissie tot uitvoering van de begroting. Dit zou geen verkeerde oplossing zijn, want de Raad zou dan een uitvoeringsbesluit van de Commissie moeten afwachten en een instelling voor het Hof moeten dagen die niet rechtstreeks verantwoordelijk is voor de gestelde onwettigheid van de begroting.

Ten gronde

Tot staving van zijn beroep voert de *Raad* drie middelen aan. In de eerste plaats schending van wezenlijke vormvoorschriften, doordat de voorzitter van het Parlement bij de litigieuze constatering van 18 december 1985 de begrotingsprocedure als afgesloten heeft beschouwd in de zin van artikel 203, lid 7, EEG-Verdrag. In de tweede plaats schending van artikel 203, lid 9, doordat het Parlement in tweede lezing van de begroting 1986 de niet-verplichte uitgaven eenzijdig heeft verhoogd met overschrijding van de nieuwe stijgingspercentages voort-

vloeiend uit de door de Raad in tweede lezing gewijzigde ontwerp-begroting. Ten slotte schending van artikel 203, leden 5 en 6, doordat het Parlement in tweede lezing een zeker aantal begrotingslijnen heeft gewijzigd die naar het oordeel van de Raad op verplichte uitgaven betrekking hebben.

Met betrekking tot het *eerste middel* beklemtoont de Raad, dat de constatering door de voorzitter van het Parlement in de zin van artikel 203, lid 7, geen louter declaratoire handeling is. Reeds uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt, dat het hier gaat om een constitutieve handeling waarbij een ontwerp-begroting in een begroting wordt omgezet. Volgens de Raad betekent dit, dat de voorzitter steeds daadwerkelijk moet nagaan of aan alle in deze bepaling gestelde voorwaarden is voldaan, met name of de begrotingsprocedure is afgesloten. Dit is evenwel niet het geval, zolang het nieuwe maximumpercentage van de noodzakelijke stijging niet overeenkomstig artikel 203, lid 9, vijfde alinea, is vastgesteld.

Ten aanzien van het *tweede middel* merkt de *Raad* allereerst op, dat inachtneming van artikel 203, lid 9, EEG-Verdrag van zeer groot belang is, daar het mechanisme van het maximumstijgingspercentage een noodzakelijke afbakening vormt van de aan het Parlement verleende bevoegdheid om in laatste instantie over de niet-verplichte uitgaven te beslissen. Die afbakening is onmisbaar zolang het door artikel 199 EEG-Verdrag vereiste evenwicht in de communautaire begroting tussen uitgaven en ontvangsten wordt verzekerd doordat de Lid-Staten een gedeelte van de BTW-opbrengsten (vanaf 1 januari 1986 1,4%) ter beschikking stellen. Een eventuele verhoging van de communautaire uitgaven zou derhalve door de Lid-Staten moeten worden gefinancierd. Vandaar de noodzaak dat de Raad instemt met de vaststelling van nieuwe stijgingspercentages.

De *Raad* bestrijdt de stelling van het Parlement, dat dit in de begrotingsprocedure 1986 niet aan de regeling van het maximumpercentage gebonden was voor de uitzonderlijke uitgaven in verband met de uitbreiding van de Gemeenschap en de zogenoemde „lasten uit het verleden". Daartoe verwijst hij naar de bewoordingen van artikel 203, lid 9, blijkens welke het mechanisme van het maximumpercentage van toepassing is op *alle* niet-verplichte uitgaven en de uitdrukking „uitgaven van dezelfde aard" moet worden gezien als een verwijzing naar dezelfde *soort* uitgaven. Zo de auteurs van de verdragswijzigingen van 1970 en 1975 de mogelijkheid hadden willen openen dat in bepaalde gevallen nieuwe niet-verplichte uitgaven van de toepassing van het maximumpercentage waren uitgesloten, zou dit, aldus de Raad, bovendien uitdrukkelijk zijn bepaald.

Met betrekking tot het *derde middel* betoogt de Raad, dat het Parlement niet gerechtigd was tot wijziging van bepaalde begrotingslijnen die verplichte uitgaven omvatten en die in bijlage XVIII van het verzoekschrift zijn opgesomd. Tot de betrokken posten behoren twee begrotingslijnen (artikelen 450 en 926) die reeds in eerdere begrotingen voorkwamen en in de Gemeenschappelijke verklaring van Parlement, Raad en Commissie van 30 juni 1982 (PB 1982, C 194, blz. 1) waren geklassificeerd als verplichte uitgaven. De overige gevallen hebben betrekking op nieuwe begrotingslijnen.

Bij wijze van algemene opmerking zet het *Parlement* uiteen, dat het verloop van de begrotingsprocedure 1986 moet worden gezien in het licht van de moeilijkheden die zich hadden voorgedaan bij de voorgaande

begrotingsprocedures, met name die van 1983 en 1984. Tot die moeilijkheden behoren inzonderheid de uitputting van de eigen middelen die beschikbaar waren in het kader van de overdracht van een gedeelte van de BTW-opbrengsten, de „Britse compensatie", de noodzakelijke versterking van de structuurfondsen (Regionaal fonds, Sociaal fonds en EOGFL, afdeling Oriëntatie), de eenzijdige vaststelling door de Raad van beginselen van een „begrotingsdiscipline" en de moeilijkheden als gevolg van een systematisch te laag schatten van de kredieten („onderbudgettering"). In dit verband wijst het Parlement er voorts op, dat als gevolg van de ontoereikendheid van de kredieten die in de begroting voor het begrotingsjaar 1984 waren voorzien, voor dat jaar een aanvullende begroting noodzakelijk was. Daar de Raad in 1984 bovendien een ontwerp-begroting had voorgesteld die niet alle financiële middelen dekte die noodzakelijk waren om de uitgaven van het begrotingsjaar 1985 te financieren, kon het Parlement deze duidelijke tekortkoming slechts opheffen door het gehele ontwerp te verwerpen. Voor het begrotingsjaar 1986 had de Raad wederom een kennelijk onvolledige ontwerp-begroting voorgesteld, voor zover de kredieten die noodzakelijk waren in verband met de uitbreiding van de Gemeenschap en de „lasten uit het verleden", niet waren voorzien. In eerste lezing had het Parlement overigens ernstig overwogen, dit onvolledige ontwerp als zodanig te aanvaarden, hetgeen iedere tweede lezing door de Raad zou hebben uitgesloten. In dat geval zou de begroting als vastgesteld hebben gegolden zonder dat de noodzakelijke kredieten erin waren opgenomen. Dit zou de onvolkomenheden van het door de Raad ingediende ontwerp duidelijk hebben doen uitkomen. Het Parlement had deze mogelijkheid echter afgewezen, ten einde de goede werking van de Gemeenschap in 1986 niet op het spel te zetten. Om dezelfde reden was verwerping van de gehele ontwerp-begroting destijds geen oplossing, omdat de Gemeenschap onder de regeling van de voorlopige twaalfden (artikel 204) evenmin had kunnen voldoen aan haar verplichtingen ter zake van de uitbreiding en de structuurfondsen.

Met betrekking tot de opmerkingen van de Raad ten gronde betoogt het *Parlement*, dat de uitgaven in verband met de jegens Spanje en Portugal aangegane verplichtingen en in verband met de „lasten uit het verleden" weliswaar van dezelfde aard zijn als de niet-verplichte uitgaven in het algemeen, maar dat zij in de begroting 1985 geen equivalent hadden. Bovendien had de Commissie bovenbedoelde uitgaven in haar voorontwerp uitdrukkelijk van toepassing van het maximumstijgingspercentage uitgesloten. Voor het overige blijkt uit artikel 203, lid 9, eerste en derde alinea, dat indien de twee takken van de begrotingsautoriteit niet tot overeenstemming kunnen komen, zij gebonden zijn aan de door de Commissie gevolgde methode. Het Parlement is derhalve van oordeel, dat het ervan uit mocht gaan, dat de regeling van het maximumpercentage in casu niet op deze twee categorieën uitgaven van toepassing was.

Zo het Hof bovenstaande uitlegging van artikel 203, lid 9, niet mocht aanvaarden, betoogt het Parlement *subsidiair*, dat het onrechtmatig handelen van de Raad het heeft gedwongen om, in het belang van de Gemeenschap, het geïncrimineerde standpunt in te nemen. De Raad heeft in de onderhavige begrotingsprocedure in tweeërlei opzicht onrechtmatig gehandeld. Door in eerste lezing een onvolledige ontwerp-begroting te presenteren, heeft hij de artikelen 199 en 203, lid 10, EEG-Verdrag niet in

acht genomen. Door vervolgens bewust eerst in tweede lezing een volledíger ontwerp-begroting vast te stellen, heeft hij de budgettaire bevoegdheden van het Parlement miskend. Een onderbudgettering in eerste lezing door de Raad ontneemt het Parlement niet alleen zijn recht op dubbele lezing van de begroting, maar doet ook afbreuk aan zijn recht op het laatste woord ter zake van de niet-verplichte uitgaven: het Parlement is dan immers gedwongen om ten onrechte weggelaten kredieten via amendementen in de begroting op te nemen. Met andere woorden: een bewuste onderbudgettering in eerste lezing door de Raad is een kennelijke misbruik van bevoegdheid, omdat de amenderingsvrijheid die het Verdrag het Parlement verzekert, daardoor wordt beknot.

In deze uitzonderlijke situatie en omdat om bovengenoemde redenen de andere mogelijkheden om een conflict met de Raad te vermijden, niet in aanmerking kwamen, was de uiteindelijke beslissing van het Parlement om de uitgaven in verband met de uitbreiding en de lasten uit het verleden „buiten het percentage" te plaatsen, de enige mogelijkheid om zowel rekening te houden met het vereiste van een volledige begroting in de zin van artikel 199 EEG-verdrag als met het beginsel van een continue werking van de Gemeenschap.

Geheel subsidiair merkt het *Parlement* op, dat de begroting van de Gemeenschap één enkele handeling is. Het is derhalve ondenkbaar, dat een eventuele nietigverklaring slechts een gedeelte van de begroting treft en deze voor het overige onaangetast laat. Bovendien zou gedeeltelijke nietigverklaring het door de Raad in tweede lezing gewijzigde ontwerp in stand houden en een met artikel 203, lid 9, strijdig resultaat opleveren, omdat de nieuwe maximumpercentages *eenzijdig* door de Raad zijn vastgesteld. Om deze redenen, aldus het Parlement, moet het Hof in voorkomend geval de gehele begroting nietigverklaren.

Opmerkingen van interveniënten

In hun respectieve interventies hebben de Britse en de Franse regering in hoofdzaak betoogd, dat het Parlement geen enkel verweermiddel heeft aangevoerd dat zijn handelwijze, met name de onregelmatigheden in zijn tweede lezing van de ontwerp-begroting 1986, kan rechtvaardigen.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 30 april 1986 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Gordon-Smith en F. van Craeyenest; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel; de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. Guillaume; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door T. J. G. Pratt als gemachtigde, bijgestaan door F. Jacobs, QC; en door het Europees Parlement, vertegenwoordigd door F. Pasetti-Bombardella als gemachtigde, bijgestaan door J. Lever, QC, en M. Lyon-Caen.

Ter terechtzitting heeft de *Raad* het tweede onderdeel van zijn vordering toegelicht met de opmerking, dat het niet van wezenlijk belang is dat het Hof zich uitspreekt over het verschil van mening inzake de klassificatie van de betrokken begrotingslijnen. De door het Parlement in tweede lezing aangenomen verhoging van de voor die begro-

tingslijnen bestemde bedragen was onwettig, ongeacht welke de juiste klassificatie ervan is. Indien de betrokken kredieten verplichte uitgaven vormen, was het Parlement niet bevoegd tot wijziging in tweede lezing, aangezien alleen de Raad over die bevoegdheid beschikt. Mocht het gaan om niet-verplichte uitgaven, dan komt de bestreden verhoging, bij gebreke van overeenstemming met de Raad, neer op een nog grotere overschrijding van het maximumstijgingspercentage dan in het eerste onderdeel van de vordering van de Raad bedoeld. Bijgevolg, aldus de Raad, moet in beide gevallen de begroting nietig worden verklaard voor zover de betrokken kredieten door het Parlement in tweede lezing zijn verhoogd.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 2 juni 1986 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 februari 1986, heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen krachtens de artikelen 173 EEG-Verdrag en 146 EGA-Verdrag beroep ingesteld tegen het Europees Parlement, strekkende tot gedeeltelijke of, subsidiair, algehele nietigverklaring van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1986 (PB 1985, L 358), alsmede tot nietigverklaring van de handeling van de voorzitter van het Europees Parlement van 18 december 1985, waarbij deze de definitieve vaststelling van die begroting heeft geconstateerd.

2 De Raad, zomede de Duitse, de Franse en de Britse regering, interveniënten aan de zijde van Raad, verwijten het Parlement inzonderheid dat het, in strijd met de Verdragen, met name artikel 203, lid 9, EEG-Verdrag en de overeenkomstige bepalingen van het EGA- en het EGKS-Verdrag, bij in tweede lezing van de ontwerp-begroting op 12 december 1985 aangenomen amendementen bepaalde begrotingskredieten heeft verhoogd. Door die verhogingen zou de stijging van de niet-verplichte uitgaven in de begroting 1986 ten opzichte van die uitgaven in het begrotingsjaar 1985 het overeenkomstig voornoemd lid 9 vastgestelde maximumpercentage overschrijden.

3 Het Europees Parlement concludeert primair tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep. Subsidiair stelt het, overeenkomstig de letter en de geest van artikel 203, lid 9, EEG-Verdrag te hebben gehandeld. Juist de Raad zou de verdragsbepalingen, inzonderheid artikel 199 EEG-Verdrag, hebben miskend door het Parlement een ontwerp-begroting en, na de eerste lezing door het Parlement, een gewijzigd ontwerp voor te leggen welker goedkeuring het de Gemeenschappen onmogelijk zou hebben gemaakt hun verplichtingen na te komen.

Ontvankelijkheid

4 In de eerste plaats betwist het Parlement, dat de Raad zich op artikel 173 EEG-Verdrag kan beroepen ten einde de begroting als handeling van het Europees Parlement te doen nietigverklaren. Artikel 173 zou niet voorzien in toezicht op de wettigheid van handelingen van het Europees Parlement, evenmin als het Parlement krachtens dit artikel de wettigheid van handelingen van de Raad en de Commissie van de Gemeenschappen voor het Hof in geding zou kunnen brengen.

5 Er zij evenwel aan herinnerd, dat het Hof in zijn arrest van 23 april 1986 (zaak 294/83, Les Verts, Jurispr. 1986, blz. 1339) reeds heeft geoordeeld, dat krachtens artikel 173 EEG-Verdrag beroep tot nietigverklaring openstaat tegen handelingen van het Europees Parlement, die jegens derden rechtsgevolgen in het leven beogen te roepen, indien aan de overige in die bepaling gestelde voorwaarden is voldaan.

6 In dit verband moet worden gepreciseerd, dat de algemene begroting van de Gemeenschappen de handeling is waarbij jaarlijks de ontvangsten en uitgaven worden begroot en vooraf worden toegestaan. Volgens artikel 199, tweede alinea, EEG-Verdrag moeten ontvangsten en uitgaven in evenwicht zijn. Ingevolge artikel 205 staat het aan de Commissie om de begroting binnen de grenzen van de toegekende kredieten uit te voeren, terwijl de in de begroting opgenomen ontvangsten bepalend zijn voor de hoogte van de door de Lid-Staten in de eigen middelen van de Gemeenschappen te storten BTW-opbrengsten. Hieruit volgt dat, zodra de voorzitter van het Parlement overeenkomstig artikel 203, lid 7, heeft geconstateerd dat de begroting definitief is vastgesteld, deze behoort tot de handelingen die jegens derden rechtsgevolgen in het leven kunnen roepen.

7 Het Parlement betoogt voorts, dat de constatering door de voorzitter van het Parlement overeenkomstig artikel 203, lid 7, EEG-Verdrag, dat de begroting definitief is vastgesteld, in ieder geval niet als een voor beroep vatbare handeling kan worden beschouwd. De voorzitter van het Parlement zou eerst handelen na de

afsluiting van de begrotingsprocedure en de afloop van deze procedure niet kunnen beïnvloeden. Door onder die omstandigheden de constatering door de voorzitter van het Parlement als een voor beroep vatbare handeling te beschouwen, zou men een derde, zelfstandige tak van de begrotingsautoriteit creëren, naast de twee andere, Raad en Parlement.

8 Ook deze stelling moet worden afgewezen. Het is de voorzitter van het Parlement, die formeel constateert dat de begrotingsprocedure door de definitieve goedkeuring van de begroting is afgesloten, en die daarmee aan de begroting bindende kracht verleent, zowel jegens de instellingen als jegens de Lid-Staten. In de uitoefening van deze functie verricht de voorzitter van het Parlement een eigen rechtshandeling met objectief karakter, aan het einde van een procedure die wordt gekenmerkt door het gezamenlijk handelen van verschillende instellingen. Hij verricht deze handeling niet als een afzonderlijke — niet in het Verdrag voorziene — autoriteit, maar in zijn hoedanigheid van orgaan van het Europees Parlement.

9 Ten slotte betoogt het Parlement, dat zijn beraadslaging in tweede lezing over het door de Raad gewijzigde ontwerp niet vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring.

10 In dit verband zet het Parlement uiteen, dat in het kader van de begrotingsprocedure de rol van het Parlement en die van de Raad elkaar aanvullen en dat het gezamenlijk handelen van deze twee instellingen tot de opstelling van de begroting leidt; deze vormt een gemeenschappelijke handeling, die in geen andere handeling van de communautaire instellingen een equivalent vindt. Het zou derhalve uitgesloten zijn, dat eventuele nietigverklaring van deze handeling slechts betrekking heeft op de beraadslaging van één van de twee instellingen. In dit verband brengt het Parlement in herinnering, dat volgens artikel 176 EEG-Verdrag „de instelling welke de vernietigde handeling heeft verricht" gehouden is de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. Waar de begroting van de Gemeenschappen het werk is van twee instellingen, zou zij van toepassing van deze bepaling zijn uitgesloten. Toetsing van de begroting via een beroep tot nietigverklaring zou derhalve onmogelijk zijn.

11 In antwoord op deze argumenten merkt de Raad op, dat de begroting tot het begrotingsjaar 1975 in ieder geval aan het in artikel 173 EEG-Verdrag bedoelde toezicht was onderworpen. De goedkeuring van de begroting was toen een handeling van de Raad, die rechtsgevolgen teweegbracht. Bij de wijziging van de verdragsbepalingen op begrotingsgebied zou het zeker niet de bedoeling zijn geweest om, door uitbreiding van de bevoegdheden van het Parlement op dit gebied, de begroting buiten de categorie aan rechterlijk toezicht onderworpen handelingen te

plaatsen. Rechterlijk toezicht zou overigens het noodzakelijk corollair zijn van de verplichting van de instellingen om binnen de grenzen van hun bevoegdheden te handelen.

12 Luidens artikel 203, lid 10, EEG-Verdrag oefent elke instelling de haar op begrotingsgebied toegekende bevoegdheden uit onder eerbiediging van de verdragsbepalingen. Indien de handelingen van de begrotingsautoriteit niet aan het toezicht van het Hof waren onderworpen, zouden de instellingen die te zamen de begrotingsautoriteit vormen, de bevoegdheden van de Lid-Staten of van de andere instellingen kunnen uithollen dan wel de grenzen van hun eigen bevoegdheden kunnen overschrijden. Bovendien bevat het Verdrag geen bepaling die beroep tot nietigverklaring van handelingen op begrotingsgebied uitsluit.

13 Mitsdien staat de budgettaire aard van de bestreden handelingen niet aan ontvankelijkheid van het beroep in de weg. De opmerkingen van het Parlement over de in geval van nietigverklaring te treffen maatregelen zullen na het onderzoek ten gronde in de beschouwing worden betrokken.

14 Uit het voorgaande volgt, dat de tegen de ontvankelijkheid van het beroep aangevoerde middelen alle moeten worden afgewezen.

Ten gronde

15 Het onderzoek moet allereerst betrekking hebben op die bepalingen van artikel 203 EEG-Verdrag, welke in het centrum van de discussie tussen partijen staan, zomede op de wijze waarop die bepalingen zijn toegepast tijdens de procedure die tot de opstelling van de begroting 1986 heeft geleid. Artikel 203, lid 9, regelt die procedure voor zover zij betrekking heeft op de vaststelling van de zogenoemde niet-verplichte uitgaven, dat wil zeggen de uitgaven die niet verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten.

16 Blijkens artikel 203, lid 4, tweede alinea, lid 5, sub a, en lid 6, is het Parlement gerechtigd om de begroting te amenderen op het punt van de niet-verplichte uitgaven, kan de Raad elk der door het Parlement aangenomen amendementen wijzigen, maar kan het Parlement, in tweede lezing van de ontwerp-begroting zoals door de Raad gewijzigd, de door de Raad op de amendementen aangebrachte wijzigingen amenderen of afwijzen. Op het gebied van de verplichte uitgaven evenwel kan het Parlement in tweede lezing niet meer terugkomen op de beslissing

van Raad over de door het Parlement in eerste lezing gedane wijzigingsvoorstellen.

17 Artikel 203, lid 9, stelt evenwel een grens aan de stijging van de niet-verplichte uitgaven ten opzichte van de uitgaven van dezelfde aard van het voorgaande begrotingsjaar. Die grens wordt bepaald door een „maximumpercentage van de stijging", dat de instellingen krachtens lid 9, derde alinea, dienen te respecteren zolang de begrotingsprocedure loopt.

18 Luidens artikel 203, lid 9, tweede alinea, wordt het maximumpercentage jaarlijks vastgesteld door de Commissie op basis van drie objectieve gegevens: de ontwikkeling van het bruto nationaal produkt, de gemiddelde variatie van de nationale begrotingen en het verloop van de kosten van levensonderhoud. Indien in de loop van de begrotingsprocedure het Parlement, de Raad of de Commissie van oordeel is, dat de activiteiten van de Gemeenschap een overschrijding van het maximumpercentage noodzakelijk maken, kan volgens lid 9, vijfde alinea, een nieuw percentage worden vastgesteld in onderlinge overeenstemming tussen de Raad en het Parlement.

19 Voor het begrotingsjaar 1986 constateerde de Commissie, na raadpleging van het comité voor economische politiek, dat het maximumpercentage van de stijging 7,1% bedroeg. Bij de indiening van haar voorontwerp van begroting verklaarde de Commissie, dat zij zich ten doel had gesteld, de groei van de betalingskredieten voor niet-verplichte uitgaven binnen het maximumpercentage van 7,1% te houden. Zij voegde daar evenwel aan toe, dat dit beginsel op bepaalde punten uitzondering leed.

20 In dat verband wees de Commissie er in de „algemene inleiding — beleidsaspecten" van haar voorontwerp van begroting op, dat sedert 1978 de vastleggingskredieten aanzienlijk sneller waren gestegen dan de betalingskredieten, en dat wegens de spreiding in de tijd van de hiermee overeenkomende realisaties de betalingsbehoeften ter voldoening aan die verplichtingen steeds meer toenamen. Sedert 1978 zouden ongeveer 10 300 miljoen Ecu aan vastleggingskredieten zijn geaccumuleerd, waarvan 8 200 miljoen Ecu voor de drie structuurfondsen, te weten het Sociaal Fonds, het Regionaal Fonds en het EOGFL, afdeling Oriëntatie. Ten einde deze „lasten uit het verleden" op te vangen en de financiële dekking ervan te verzekeren, moest volgens de Commissie de stijging van de betalingskredieten zo-

veel groter zijn dan 7,1% als noodzakelijk was om de betrokken vastleggingen in 1986 te dekken.

21 Bij de goedkeuring van de ontwerp-begroting in eerste lezing stelde de Raad de stijging van zowel de vastleggings- als de betalingskredieten vast op bedragen die binnen het maximumpercentage van 7,1% lagen. Volgens de berekeningen van de Raad kwam de ontwerp-begroting neer op een stijging van 578,1 miljoen Ecu, ofwel 7,05%, van de vastleggingskredieten en van 430 miljoen Ecu, ofwel 7,04%, van de betalingskredieten.

22 In de toelichtingen op zijn ontwerp-begroting verklaarde de Raad zich bereid, de voor het Regionaal en het Sociaal Fonds opgenomen kredieten in zijn tweede lezing van de ontwerp-begroting opnieuw in overweging te nemen en er daarbij voor te zorgen, dat de bedragen die noodzakelijk waren ter voldoening aan de verplichtingen die uit de toetredingsonderhandelingen voortvloeiden jegens de twee nieuwe Lid-Staten, ter beschikking van de betrokken landen zouden worden gesteld. Hij sprak voorts de overtuiging uit, dat het vraagstuk van de lasten uit het verleden een ingewikkeld probleem was dat de twee takken van de begrotingsautoriteit gezamenlijk moesten oplossen, en dat iedere oplossing van dit probleem zich noodzakelijkerwijs over meerdere begrotingsjaren zou uitstrekken.

23 Ingevolge artikel 203, lid 9, vierde alinea, kan het Parlement, indien voor de niet-verplichte uitgaven het stijgingspercentage dat volgt uit de door de Raad opgestelde ontwerp-begroting, meer dan de helft van het maximumpercentage bedraagt, in de uitoefening van zijn recht van amendement het totale bedrag van die uitgaven alsnog verhogen tot de helft van het maximumpercentage. In casu berekende de Raad deze handelingsruimte van het Parlement op 291,1 miljoen Ecu voor de vastleggingen en op 216,65 miljoen Ecu voor de betalingen.

24 Er zij op gewezen, dat de Raad genoemde cijfers niet heeft berekend aan de hand van de vastgestelde en gepubliceerde versie van de begroting 1985, maar aan de hand van een gecorrigeerde grondslag, daar het Parlement tijdens de begrotingsprocedure die tot de begroting 1985 leidde, een aantal amendementen had aangenomen die op voorbehoud en bezwaren van de Raad waren gestuit. Nu echter tegen de begroting 1985 niet tijdig beroep is ingesteld, kan de Raad in het kader van de onderhavige procedure inzake de begroting 1986 de grondslag voor stijging van de niet-verplichte uitgaven niet corrigeren met een beroep op de onregelmatig-

heid van bepaalde in de loop van de voorgaande begrotingsprocedure aangenomen amendementen. De uit die amendementen voortvloeiende uitgavenstijgingen behoren immers tot de uitgaven „van het lopende begrotingsjaar", die volgens lid 9, eerste alinea, de berekeningsgrondslag vormen voor de toepassing van het maximumpercentage. Laat men de correctie van de grondslag door de Raad buiten beschouwing, dan bedroeg de handelingsruimte van het Parlement 294 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 217 miljoen Ecu voor betalingskredieten.

25 Vaststaat, dat de door het Parlement in eerste lezing aangenomen amendementen hebben geleid tot een aanzienlijk grotere totale stijging van de niet-verplichte uitgaven dan bovengenoemde handelingsruimte toeliet. Zowel volgens de berekeningsmethode van de Raad als volgens die van het Parlement, bedroeg die stijging ten opzichte van de door de Raad aangenomen ontwerp-begroting zowel voor vastleggingskredieten als voor betalingskredieten in ieder geval meer dan 1 700 miljoen Ecu.

26 Blijkens de debatten in het Parlement moesten deze verhogingen inzonderheid dienen voor het opvangen van de lasten uit het verleden, gelijk de Commissie had voorgesteld in haar voorontwerp van begroting, alsmede tot versterking van de drie structuurfondsen, opdat deze opgewassen zouden zijn tegen de problemen in verband met de toetreding van Spanje en Portugal op 1 januari 1986. In zijn resolutie over het ontwerp van algemene begroting van 14 november 1985 herinnerde het Parlement aan de jegens de nieuwe Lid-Staten aangegane politieke en juridische verbintenissen, alvorens te verklaren dat „zowel de bedragen die nodig zijn voor de uitbreiding als... de meeste betalingen die voortvloeien uit reeds in voorgaande jaren goedgekeurde verplichtingen" weer moesten worden opgenomen op basis van de door de Commissie noodzakelijk geachte bedragen, op grond dat deze twee categorieën uitgaven onverbrekelijk met elkaar verbonden waren.

27 In zijn tweede lezing van de begroting besloot de Raad om de niet-verplichte uitgaven ten opzichte van de in de ontwerp-begroting voorziene bedragen te verhogen met 1 199 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 1 251 miljoen Ecu voor betalingskredieten. Uitgaande van de door de Raad gecorrigeerde grondslag 1985, kwamen die bedragen neer op een stijgingspercentage van 14,63% voor vastleggingskredieten en 20,5% voor betalingskredieten. In een brief van 29 november 1985 aan de voorzitter van het Parlement zette de Raad uiteen, hoe hij had beslist op de door het Parlement in eerste lezing aangenomen amendementen, met de

opmerking dat de Raad „derhalve" was overeengekomen om het Parlement voor te stellen, voor 1986 met betrekking tot de niet-verplichte uitgaven nieuwe stijgingspercentages vast te stellen voor de vastleggingskredieten (14,63%) en de betalingskredieten (20,5%).

28 Bij het begin van de debatten over de tweede lezing van de begroting gaf het Parlement te verstaan, dat het de door de Raad geaccepteerde wijzigingen te bescheiden achtte en niet kon instemmen met de door de Raad in tweede lezing vastgestelde bedragen noch met de gewijzigde maximumpercentages. De voornaamste zorg van het Parlement was, een begroting vast te stellen die voldoende rekening hield met de uitgaven in verband met de uitbreiding en de lasten uit het verleden.

29 In zijn 1052e zitting, op 11 en 12 december 1985 te Straatsburg, formuleerde de Raad nog een „uiterste" compromisvoorstel. Hij verklaarde zich bereid, een verdere verhoging van de in tweede lezing vastgestelde bedragen te aanvaarden, namelijk tot 195,7 miljoen Ecu aan vastleggingskredieten en 241,8 miljoen Ecu aan betalingskredieten. Hij stelde tevens voor, het maximumstijgingspercentage te brengen op 17,02% voor vastleggingskredieten en 24,46% voor betalingskredieten. De Raad machtigde zijn voorzitter, dit voorstel aan het Parlement voor te leggen, maar gaf te kennen dat het bij gebreke van instemming van het Parlement zou worden ingetrokken.

30 Toen het Parlement dit compromisvoorstel niet aanvaardde, trok de voorzitter van de Raad het formeel in. Het Parlement nam daarop amendementen die leidden tot een verhoging van de kredieten ten opzichte van die voorzien in het door de Raad gewijzigde ontwerp, met 401,7 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 563,3 miljoen Ecu voor betalingskredieten. Het totaal aan kredieten voor niet-verplichte uitgaven werd daarmee gebracht op 9 801,9 miljoen Ecu voor vastleggingskredieten en 7 917,7 miljoen Ecu voor betalingskredieten. Op 18 december 1985 constateerde de voorzitter van het Parlement, dat de begrotingsprocedure was afgesloten en dat de algemene begroting voor het begrotingsjaar 1986, zoals door het Parlement in tweede lezing goedgekeurd, definitief was vastgesteld.

31 Blijkens bovenstaande cijfers bedroeg de uit de tweede lezing van het Parlement voortvloeiende verhoging van de niet-verplichte uitgaven 18,17% (vastleggingen) en 29,10% (betalingen) ten opzichte van de begroting 1985 zoals vastgesteld, maar 19,53% respectievelijk 29,73% ten opzichte van de gecorrigeerde grondslag 1985 waarvan de Raad was uitgegaan.

32 Deze korte uiteenzetting laat drie feitelijke conclusies toe over de wijze waarop de regeling inzake het maximumstijgingspercentage is toegepast:

a) Commissie, Raad en Parlement waren het erover eens, dat het door de Commissie vastgestelde stijgingspercentage ontoereikend was om de goede werking van de Gemeenschappen in het begrotingsjaar 1986 te verzekeren;

b) Raad en Parlement konden het niet eens worden over een nieuw maximumpercentage, ofschoon de uiteindelijke standpunten van beide instellingen tamelijk dicht bij elkaar lagen;

c) de door het Parlement in tweede lezing vastgestelde kredieten, die in de door de voorzitter van het Parlement op 18 december 1985 vastgestelde begroting zijn bekrachtigd, overschrijden het door de Commissie vastgestelde maximumpercentage en de verschillende door de Raad voorgestelde gewijzigde percentages.

33 De conclusie sub b wordt betwist door de Raad. Deze betoogt dat het Parlement, door de door de Raad in tweede lezing voorgestelde verhogingen te overschrijden, de door de Raad vastgestelde cijfers voor het maximumpercentage stilzwijgend heeft aanvaard. Volgens het Parlement evenwel zou zulks neerkomen op aanvaarding van een door de Raad eenzijdig vastgesteld nieuw percentage, terwijl het Verdrag overeenstemming tussen Raad en Parlement verlangt. Het Parlement heeft voorts betoogd, dat het niet slechts de keus heeft tussen aanvaarding of afwijzing van het door de Raad voorgestelde nieuwe percentage, maar ook ingevolge artikel 203, lid 8, EEG-Verdrag te allen tijde de gehele ontwerp-begroting kan verwerpen.

34 Hieromtrent moet worden opgemerkt, dat volgens het Verdrag de vaststelling van het maximumpercentage door de Commissie weliswaar op grond van objectieve elementen moet geschieden, maar dat voor de wijziging van dit percentage geen

criterium is gegeven. Volgens artikel 203, lid 9, vijfde alinea, is overeenstemming tussen Raad en Parlement voldoende. Gezien het belang van deze overeenstemming, die de twee instellingen, gezamenlijk handelend, de vrijheid geeft om de kredieten voor niet-verplichte uitgaven te verhogen met overschrijding van het door de Commissie vastgestelde percentage, kan het bestaan ervan niet worden aangenomen op grond van het vermoeden van instemming van een van de instellingen.

35 De conclusie sub c wordt betwist door het Parlement. Volgens deze instelling hadden de niet-verplichte uitgaven voor het begrotingsjaar 1986 ter zake van de uitbreiding en de lasten uit het verleden geen equivalent in het begrotingsjaar 1985. Zij zouden derhalve niet onderworpen kunnen zijn aan de procedure van artikel 203, lid 9, inhoudende dat op de niet-verplichte uitgaven van het lopende begrotingsjaar een maximumstijgingspercentage wordt toegepast.

36 Dit argument kan niet worden aanvaard. Volgens artikel 203, lid 9, eerste alinea, wordt „voor alle andere uitgaven dan die welke verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten... elk jaar een maximumpercentage van de stijging ten opzichte van de uitgaven van dezelfde aard van het lopende begrotingsjaar vastgesteld". De woorden „uitgaven van dezelfde aard" kunnen enkel maar verwijzen naar de aan het begin van deze zin genoemde uitgaven, te weten de niet-verplichte. Hieruit volgt, dat het Verdrag niet het bestaan erkent van niet-verplichte uitgaven waarvan de stijging aan de toepassing van het maximumpercentage zou ontsnappen.

37 In zijn verweerschrift verwijt het Parlement de Raad bovendien, onrechtmatig te hebben gehandeld door het indienen van een onvolledige ontwerp-begroting, met name doordat deze niet de kredieten omvatte die in verband met de uitbreiding en de lasten uit het verleden noodzakelijk waren. De Raad zou daarmee de algemene beginselen van volledige en waarheidsgetrouwe budgettering hebben geschonden. Dit gedrag zou het Parlement hebben gedwongen de begroting aan te vullen, en bijgevolg de bevoegdheden van deze instelling hebben beperkt.

38 Wat ook de betekenis van dit argument moge zijn voor de overschrijding van het maximumpercentage door de amendementen van het Parlement, volstaan kan worden met de opmerking dat het niet aan het Hof, maar aan de Raad en het Parlement staat om in gemeen overleg de vereisten vast te stellen die voor de gemeen-

schapsbegroting voortvloeien uit bijzondere situaties zoals de toetreding van nieuwe Lid-Staten of de opvang van de lasten uit het verleden.

39 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de handeling van de voorzitter van het Parlement van 18 december 1985, houdende constatering dat de begroting 1986 definitief was vastgesteld, is verricht op een moment waarop de begrotingsprocedure nog niet was afgesloten, daar de twee betrokken instellingen het nog niet eens waren geworden over het nieuwe maximumstijgingspercentage. Deze handeling is derhalve onwettig.

Gevolgen van deze onwettigheid

40 De Raad vordert nietigverklaring van de begroting 1986, voor zover de vastleggings- en betalingskredieten voor niet-verplichte uitgaven de door de Raad in een brief aan de voorzitter van het Parlement van 29 november 1985 voorgestelde nieuwe maximumstijgingspercentages overschrijden. De Raad verzoekt het Hof voorts te verklaren, dat de constatering van de definitieve vaststelling van de begroting door de voorzitter van het Parlement op 18 december 1985 is geschied in strijd met de Verdragen, inzonderheid artikel 203, leden 7 en 9, EEG-Verdrag en de overeenkomstige bepalingen van het EGA- en het EGKS-Verdrag. Subsidiair vordert de Raad nietigverklaring van de gehele begroting 1986 en, bijgevolg, van de handeling van de voorzitter van het Parlement van 18 december 1985. Hij verzoekt het Hof om in geval van algehele nietigverklaring de gevolgen van de begroting aan te wijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd.

41 Het Parlement verzoekt het Hof om, zo het het beroep gegrond mocht achten, te verklaren dat de nietigverklaring betrekking heeft op de totale begroting en voor de gehele begrotingsprocedure geldt, die van het begin af aan gebrekkig was door het onrechtmatig handelen van de Raad. Volgens het Parlement zou gedeeltelijke nietigverklaring in strijd zijn met de aard van de begroting als een ondeelbare handeling en het door de Raad in tweede lezing gewijzigde ontwerp in stand laten, welk resultaat onverenigbaar zou zijn met artikel 203, lid 9.

42 In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat het Hof er weliswaar op moet toezien, dat de instellingen die te zamen de begrotingsautoriteit vormen, de gren-

zen van hun bevoegdheden in acht nemen, maar dat het zich niet dient te mengen in de onderhandelingen tussen Raad en Parlement, die, binnen bedoelde grenzen, tot vaststelling van de algemene begroting van de Gemeenschappen moeten leiden. De primaire vordering van de Raad, strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van de begroting, met als gevolg dat de begroting zoals voortvloeiend uit de voorstellen van de Raad van 29 november 1985 aan het Parlement in werking zou treden, moet derhalve worden verworpen.

43 Vervolgens moet worden opgemerkt, dat de onregelmatigheid van de handeling van de voorzitter van het Parlement van 18 december 1985 een gevolg is van de omstandigheid dat deze overeenkomstig artikel 203, lid 7, heeft geconstateerd dat de begroting „definitief" was vastgesteld, zulks terwijl van definitieve vaststelling nog geen sprake was omdat de twee instellingen nog geen overeenstemming hadden bereikt over een nieuw maximumstijgingspercentage.

44 Wanneer men terugziet naar de situatie tijdens de tweede lezing van de begroting door het Parlement, lijken de respectieve standpunten van de twee instellingen nauwelijks de mogelijkheid om overeenstemming te bereiken, uit te sluiten. De door het Parlement vastgestelde stijgingen van de niet-verplichte uitgaven kwamen neer op 18,17% voor vastleggingskredieten en 29,10% voor betalingskredieten; volgens de laatste voorstellen van de Raad — de compromisvoorstellen, maar later „ingetrokken" — bedroegen die percentages 17,02% respectievelijk 24,46%.

45 Het Hof heeft niet te onderzoeken, in hoeverre de opstelling van de Raad of van het Parlement gedurende de gehele begrotingsprocedure het hun onmogelijk heeft gemaakt om tot overeenstemming te komen. Het kan slechts vaststellen, dat de voorzitter van het Parlement bij gebreke van deze onontbeerlijke overeenstemming niet mocht constateren, dat de begroting definitief was vastgesteld. Bijgevolg moet die constatering worden nietigverklaard.

46 Nietigverklaring van de handeling van de voorzitter van het Parlement heeft tot gevolg, dat de begroting 1986 ongeldig is. Op de vordering van de Raad strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van de begroting, behoeft derhalve niet te worden beslist.

47 Het staat aan de Raad en het Parlement, de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan dit arrest, en de begrotingsprocedure weer op

te nemen op het punt waar het Parlement in tweede lezing de kredieten voor niet-verplichte uitgaven met overschrijding van het door de Commissie vastgestelde maximumpercentage heeft verhoogd zonder met de Raad overeenstemming over een nieuw percentage te hebben bereikt.

48 De vaststelling dat de begroting 1986 ongeldig is, komt op een moment waarop een groot deel van het begrotingsjaar 1986 reeds is verstreken. Onder deze omstandigheden rechtvaardigen de noodzaak om de continuïteit van de Europese openbare dienst te waarborgen, alsook belangrijke overwegingen van rechtszekerheid, vergelijkbaar met die welke in geval van nietigverklaring van sommige verordeningen een rol spelen, dat het Hof gebruik maakt van de bevoegdheden die het in geval van nietigverklaring van een verordening uitdrukkelijk aan artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag ontleent, en dat het die gevolgen van de begroting 1986 aanwijst welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. Gelet op de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval, moet worden geoordeeld, dat nietigverklaring van de handeling van de voorzitter van het Parlement niet kan afdoen aan de geldigheid van de tot de uitspraak van dit arrest ter uitvoering van de begroting 1986 verrichte betalingen en aangegane verplichtingen.

49 De Raad heeft in het kader van de onderhavige procedure nog een vordering ingediend die niet betrekking heeft op de aan het maximumstijgingspercentage gegeven toepassing, maar op de verhoging door het Parlement, in tweede lezing, van bepaalde begrotingslijnen die volgens de Raad betrekking hebben op verplichte uitgaven.

50 Nu de handeling van de voorzitter van het Parlement van 18 december 1985 nietig is verklaard, heeft deze vordering haar belang verloren. Voor het overige dient te worden opgemerkt, dat het probleem van de onderlinge afbakening van de niet-verplichte en de verplichte uitgaven het voorwerp vormt van een interinstitutionele verzoeningsprocedure, ingesteld bij de „gemeenschappelijke verklaring" van Europees Parlement, Raad en Commissie van 30 juni 1982 (PB 1982, C 194), en in dat kader kan worden opgelost.

51 Mitsdien zijn er termen aanwezig om:

— de handeling van de voorzitter van het Parlement van 18 december 1985 houdende constatering dat de begroting 1986 definitief is vastgesteld („definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1986"), nietig te verklaren;

— te verstaan dat die nietigverklaring niet kan afdoen aan de geldigheid van vóór de uitspraak van dit arrest, ter uitvoering van de begroting 1986 zoals bekendgemaakt in het Publikatieblad, gedane betalingen en aangegane verplichtingen;

— het beroep voor het overige te verwerpen.

Kosten

52 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Volgens artikel 69, paragraaf 3, eerste alinea, kan het Hof de proceskosten evenwel geheel of gedeeltelijke compenseren indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Nu partijen elk op bepaalde punten in het ongelijk zijn gesteld, moeten de kosten worden gecompenseerd. De interveniënten zullen hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig de handeling van de voorzitter van het Europees Parlement van 18 december 1985 houdende constatering dat de begroting 1986 definitief is vastgesteld („definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1986", PB L 358, blz. 1).**

2) **Verstaat dat de nietigverklaring van voornoemde handeling van de voorzitter van het Europees Parlement van 18 december 1985 niet kan afdoen aan de geldigheid van vóór de uitspraak van dit arrest, ter uitvoering van de begroting 1986 zoals bekendgemaakt in het Publikatieblad, gedane betalingen en aangegane verplichtingen.**

3) Verwerpt het beroep voor het overige.

4) Verwijst elk der partijen, de interveniënten daaronder begrepen, in de eigen kosten.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris

O'Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 juli 1986.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart