ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 3ης Ιουλίου 1986 *

Στην υπόθεση 34/86,

Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενο από τους νομικούς του συμβούλους D. Gordon-Smith και F. van Craeyenest, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον J. Käser, διευθυντή του τμήματος νομικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, υψίπεδο Kirchberg,

προσφεύγον,

υποστηριζόμενο από

την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τον M. Seidel, Ministerialrat του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομίας στη Βόννη,

τη Γαλλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τον G. Guillaume, διευθυντή των νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και

το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενο από τον T. J. G. Pratt, Treasury Solicitor, επικουρούμενο από τον F. Jacobs, Queen's Counsel,

παρεμβαίνοντες,

κατά

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκπροσωπούμενου από το νομικό του σύμβουλο F. Pasetti-Bombardella, επικουρούμενο από τον J. Lever, Queen's Counsel Λονδίνου και από το δικηγόρο Παρισιού Lyon-Caen, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη γενική γραμματεία του Κοινοβουλίου, υψίπεδο Kirchberg,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως η οποία αφορά το ζήτημα της νομιμότητας του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το οικονομικό έτος 1986,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann και R. Joliet, προέδρους τμήματος, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, K. Κακούρη, T. F. O' Higgins, F. Schockweiler, J. C. Mointinho de Almeida και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. F. Mancini
γραμματέας: P. Heim

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

Περιστατικά

Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, η εξέλιξη της διαδικασίας, τα αιτήματα καθώς και οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων συνοψίζονται ως εξής.

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

1. *Νομικό πλαίσιο της διαφοράς*

Η γένεση της υπό κρίση διαφοράς οφείλεται στην πεποίθηση του Συμβουλίου ότι ο γενικός προϋπολογισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το οικονομικό έτος 1986, όπως εμφαίνεται στο παράρτημα της πράξεως του προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1985, με την οποία αυτός διαπίστωσε την οριστική έγκριση του προϋπολογισμού (ΕΕ L 358, σ. 1), εγκρίθηκε κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 78 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, 203 της Συνθήκης ΕΟΚ και 177 της Συνθήκης ΕΚΑΕ. Κατά την άποψη του Συμβουλίου, το Κοινοβούλιο υπερέβη, ιδίως, τα όρια του άρθρου 203, παράγραφος 9, της Συνθήκης ΕΟΚ [1], αυξάνοντας, κατά τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου προϋπολογισμού, ορισμένες πιστώσεις προϋπολογισμού ενώ δεν είχε καθοριστεί, με συμφωνία μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου, νέο ποσοστό αυξήσεως.

Το άρθρο 203, παράγραφος 9, της Συνθήκης ΕΟΚ προβλέπει για τις λεγόμενες μη υποχρεωτικές δαπάνες, για το σύνολο, δηλαδή, των δαπανών που δεν απορρέουν υποχρεωτικώς από τη Συνθήκη ή από τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής, τον καθορισμό, κατ' έτος, ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως σε σχέση προς τις δαπάνες της αυτής φύσεως του τρέχοντος οικονομικού έτους. Το ανώτατο αυτό ποσοστό, το οποίο προκύπτει από τρία διαφορετικά στοιχεία (την εξέλιξη του μεγέθους του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος στην Κοινότητα, τη μέση διακύμανση των προϋπολογισμών των κρατών μελών και την εξέλιξη του κόστους ζωής κατά τη διάρκεια του τελευταίου οικονομικού έτους), διαπιστώνεται από την Επιτροπή και γνωστοποιείται, πριν από την 1η Μαΐου, σε όλα τα όργανα της Κοινότητας. Τα όργανα αυτά υποχρεούνται να συμμορφώνονται προς αυτό κατά τη διαδικασία

1 — Για λόγους απλουστεύσεως, κάθε αναφορά στο άρθρο 203, παράγραφος 9, της Συνθήκης ΕΟΚ θα πρέπει να νοείται και ως αναφορά στο άρθρο 78, παράγραφος 9, της Συνθήκης ΕΚΑΧ και στο άρθρο 177, παράγραφος 9, της Συνθήκης ΕΚΑΕ.

του προϋπολογισμού (άρθρο 203, παράγραφος 9, τρίτο εδάφιο).

Από το τέταρτο και το πέμπτο εδάφιο της παραγράφου 9 του άρθρου 203 συνάγεται ότι οι μη υποχρεωτικές δαπάνες μπορούν, σε δύο περιπτώσεις, να υπερβούν τις δαπάνες που προκύπτουν από την εφαρμογή του ανωτάτου ποσοστού που έχει υπολογίσει η Επιτροπή:

α) αν η αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών η οποία προκύπτει από το σχέδιο προϋπολογισμού που καταρτίζει το Συμβούλιο είναι ανώτερη από το ήμισυ του ανωτάτου ποσοστού που έχει διαπιστώσει η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο, κατά την άσκηση του δικαιώματος τροποποιήσεως που διαθέτει, μπορεί να αυξήσει περαιτέρω το συνολικό ποσό των δαπανών αυτών εντός του ορίου του ημίσεος του ανωτάτου ποσοστού (άρθρο 203, παράγραφος 9, τέταρτο εδάφιο)·

β) αν οι δραστηριότητες της Κοινότητας καθιστούν αναγκαία την υπέρβαση του ανωτάτου ποσοστού, είναι δυνατό να οριστεί νέο ποσοστό κατόπιν συμφωνίας μεταξύ του Συμβουλίου, που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, και του Κοινοβουλίου, που αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών του και των τριών πέμπτων των ψηφισάντων (άρθρο 203, παράγραφος 9, πέμπτο εδάφιο).

2. *Εξέλιξη της διαδικασίας του προϋπολογισμού του 1986*

Με έγγραφο της 23ης Απριλίου 1985, η Επιτροπή ανακοίνωσε στο Συμβούλιο ότι το ανώτατο ποσοστό αυξήσεως που έπρεπε να ισχύσει για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες του προϋπολογισμού του 1986 ήταν 7,1 % σε σχέση με τις δαπάνες του αυτού είδους που περιλαμβάνονταν στον προϋπολογισμό του 1985. Με έγγραφο της 31ης Ιουλίου 1986, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο το προσχέδιο του προϋπολογισμού του 1986, ανέφερε δε ότι το προσχέδιο αυτό βασιζόταν σε δύο γεγονότα τα οποία επρόκειτο να παραγάγουν τα αποτελέσματά τους από την 1η Ιανουαρίου 1986, δηλαδή τους νέους ίδιους πόρους στο πλαίσιο του ανωτάτου ποσοστού διαθέσεως 1,4 % του ΦΠΑ και τη διεύρυνση της Κοινότητας με την Ισπανία και την Πορτογαλία.

Εξάλλου, στη γενική πολιτική εισαγωγή του προσχεδίου της, η Επιτροπή ανέφερε ότι είχε θέσει, όσον αφορά την Κοινότητα των Δέκα, τον ακόλουθο στόχο:

« Να σταματήσει η μέχρι σήμερα υπερβολική αύξηση των επιβαρύνσεων που προκύπτουν από τις μη υποχρεωτικές δαπάνες για τον προϋπολογισμό οι οποίες καθίστανται απαραίτητες προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι υποχρεώσεις προηγούμενων οικονομικών ετών (το « βάρος του παρελθόντος »).

Όσον αφορά τις διαχωριζόμενες πιστώσεις από το 1978, ο όγκος των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων αυξήθηκε με ρυθμό σαφώς μεγαλύτερο από αυτόν των πιστώσεων πληρωμών, πράγμα που σημαίνει, δεδομένης της χρονικής κλιμάκωσης εκτέλεσής τους, ότι οι ανάγκες σε πληρωμές για να εκπληρωθούν οι υποχρεώσεις αυξάνονται όλο και περισσότερο. Από το 1978 έχουν συσσωρευθεί 10 300 εκατομμύρια ECU σε αναλήψεις υποχρεώσεων, εκ των οποίων 8 200 εκατομμύρια αφορούν τα τρία διαρθρωτικά ταμεία.

Έτσι για το 1986 οι πιστώσεις πληρωμών, που είναι απαραίτητες για να εξοφληθεί μέρος των υποχρεώσεων αυτών (3 200 εκατομμύρια ECU το 1985), εκτιμώνται σε 4 400 εκατομμύρια ECU περίπου (εκ των οποίων 4 000 εκατομμύρια ECU περίπου σε μη υποχρεωτικές δαπάνες).

Με τις συνθήκες αυτές και με σταθερούς ίδιους πόρους, τα περιθώρια για τη χρηματοδότηση νέων κοινοτικών πολιτικών, που έχουν ήδη σημαντικά περιορισθεί, γίνονται ακόμη στενότερα.

Για να σταματήσει την αύξηση αυτή στο μέλλον η Επιτροπή σκοπεύει κατόπιν τούτου να περιορίσει την αύξηση της ανάληψης νέων υποχρεώσεων σε μη υποχρεωτικές δαπάνες στο ανώτατο όριο, δηλαδή 7,1 % ».

Βασιζόμενη στις μη υποχρεωτικές δαπάνες της αυτής φύσεως που περιέχονταν στον προϋπολογισμό του 1985, η Επιτροπή ανέφερε ακόμα ότι η εφαρμογή του ανωτάτου ποσοστού των 7,1 % επέτρεπε την αύξηση των πιστώσεων υποχρεώσεων κατά 588 εκατομμύρια ECU και

των πιστώσεων πληρωμών κατά 435 εκατομμύρια ECU. Από τη δικογραφία προκύπτει σχετικά ότι το Συμβούλιο, αναφερόμενο σε άλλη βάση την οποία δεν δέχεται το Κοινοβούλιο, υπολόγισε ότι το περιθώριο αυξήσεως των μη υποχρεωτικών δαπανών ήταν 582 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 433 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις πληρωμών.

Κατά τη σύνοδο της 17ης και 18ης Σεπτεμβρίου 1985, το Συμβούλιο κατάρτισε σχέδιο προϋπολογισμού το οποίο προέβλεπε αύξηση 578 εκατομμυρίων ECU, ήτοι 7,05 %, για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 430 εκατομμυρίων ECU, ήτοι 7,04 %, για τις πιστώσεις πληρωμών. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το περιθώριο ελιγμού που διέθετε το Κοινοβούλιο βάσει του άρθρου 203, παράγραφος 9, τέταρτο εδάφιο, ήταν, κατά τον υπολογισμό στον οποίο είχε προβεί η Επιτροπή στο προσχέδιο προϋπολογισμού, 294 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 217 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις πληρωμών. Κατά συνέπεια, η ανώτατη δυνατή αύξηση των δαπανών σε σχέση με τον προϋπολογισμό του 1985 ήταν 872 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 647 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις πληρωμών.

Κατά τη συνεδρίαση της 14ης Νοεμβρίου 1985, το Κοινοβούλιο εξέφρασε σε πρώτη ανάγνωση την άποψή του επί του προϋπολογισμού, επέφερε δε σειρά τροποποιήσεων οι οποίες προέβλεπαν, συνολικά, αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών κατά 1 764 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και κατά 1 784 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις πληρωμών. Με την ευκαιρία αυτή, το Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα σχετικά με το σχέδιο γενικού προϋπολογισμού, το οποίο διαβιβάστηκε αυθημερόν στο Συμβούλιο και περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, τις εξής παραγράφους:

« *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,*

...

1) Υπενθυμίζει τις πολιτικές και νομικές υποχρεώσεις που βαρύνουν την αρχή του προϋπολογισμού καθώς και εκείνες που εισήγαγε το Συμβούλιο σχετικά με τα νέα κράτη μέλη· αποφασίζει, επομένως, βάσει των ποσών που θεώρησε απαραίτητα η Επιτροπή, να επανεγγράψει, κατά κύριο λόγο στο πλαίσιο των επιμέρους κονδυλίων, τις απαραίτητες πιστώσεις προς αντιμετώπιση της διευρύνσεως και το μεγαλύτερο μέρος των πληρωμών που απορρέουν από υποχρεώσεις που έχουν ήδη ψηφιστεί κατά το παρελθόν, για το λόγο ότι οι δύο αυτές κατηγορίες δαπανών είναι αλληλένδετες.

2) Θεωρεί ότι είναι απαραίτητο:

α) να περατωθεί κατά τη διάρκεια των αμέσως επομένων οικονομικών ετών η οριστική εκκαθάριση των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί κατά τα προηγούμενα οικονομικά έτη·

β) το ύψος των πιστώσεων υποχρεώσεων να καταστήσει δυνατή, κατά τα επόμενα έτη, την αποκατάσταση της ομαλής λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων·

...

10) Εκφράζει τη λύπη του διότι το Συμβούλιο, αντιμέτωπο με την εφαρμογή των εσωτερικών κανόνων του περί δημοσιονομικής πειθαρχίας, υποβάλλει στο Κοινοβούλιο ένα περικεκομμένο σχέδιο προϋπολογισμού. Τονίζει ότι, έτσι, το Συμβούλιο δεν υπέβαλε ένα πλήρες σχέδιο σε πρώτη ανάγνωση, ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτό κατά παράβαση των διατάξεων της Συνθήκης σχετικά με τη διαδικασία του προϋπολογισμού.

11) Θεωρεί απαράδεκτο το γεγονός ότι το Συμβούλιο δεν έχει εγγράψει όλες τις δαπάνες στον προϋπολογισμό, κατ' αντίθεση προς το άρθρο 199 της Συνθήκης

καθώς και ότι, κατ' αντίθεση προς τις διατάξεις που διέπουν τα διαρθρωτικά ταμεία, δεν έχουν ληφθεί επαρκώς υπόψη ούτε οι δαπάνες της Κοινότητας μετά τη διεύρυνση ούτε οι αναγκαίες πιστώσεις για την κάλυψη συμβατικών υποχρεώσεων που καθίστανται ληξιπρόθεσμες.

...

16) Κρίνει ότι η Κοινότητα δεν μπορεί, με τον προϋπολογισμό για το 1986, να παραβλέψει ή να περιορίσει τις οικονομικές υποχρεώσεις που έχει αναλάβει· είναι, επομένως, αποφασισμένο να διασφαλίσει, καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας του προϋπολογισμού, την τήρηση αυτής της αρχής. »

Κατά τη δεύτερη ανάγνωση του προϋπολογισμού, στις 26 και 27 Νοεμβρίου 1985, το Συμβούλιο αποφάσισε να αυξήσει τις μη υποχρεωτικές δαπάνες κατά 1 199 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και κατά 1 251 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις πληρωμών. Με την ευκαιρία αυτή και λόγω της διευρύνσεως, το Συμβούλιο ενέγραψε συμπληρωματικές, σε σχέση με το σχέδιο προϋπολογισμού που είχε καταρτίσει σε πρώτη ανάγνωση, πιστώσεις, οι οποίες ανέρχονταν σε 500 εκατομμύρια ECU για πιστώσεις υποχρεώσεων και σε 321 εκατομμύρια ECU για πιστώσεις πληρωμών. Κατόπιν της προτάσεως αυτής, την οποία διατύπωσε άνευ όρων, το Συμβούλιο πρότεινε στο Κοινοβούλιο, με έγγραφο της 29ης Νοεμβρίου 1985, τον καθορισμό νέων ανωτάτων ποσοστών αυξήσεως: 14,6 % για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 20,5 % για τις πιστώσεις πληρωμών σε σχέση με τα ποσά του 1985.

Μετά από μία ύστατη συνάντηση συμβιβασμού, που πραγματοποιήθηκε στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1985 με αντιπροσωπεία του Κοινοβουλίου προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία, το Συμβούλιο εξουσιοδότησε τον πρόεδρό του να υποβάλει στο Κοινοβούλιο συμβιβαστική πρόταση: συμπληρωματική αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών ύψους 196 εκατομμυρίων ECU (17,02 %) για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 242 εκατομμυρίων ECU (24,46 %) για τις πιστώσεις πληρωμών· η πρόταση αυτή έγινε με την επιφύλαξη της αποδοχής της από το Κοινοβούλιο.

Κατά τη συνεδρίαση της 12ης Δεκεμβρίου 1985, το Κοινοβούλιο ενέκρινε και πάλι ψήφισμα σχετικά με το σχέδιο γενικού προϋπολογισμού. Το ψήφισμα αυτό είχε ως εξής:

« *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*

...

1) Διαπιστώνει, μετά τη μελέτη των δηλώσεων στις οποίες προέβη καθώς και των τροποποιήσεων τις οποίες επέφερε το Συμβούλιο στην πρώτη ανάγνωση του Κοινοβουλίου και αφού άκουσε την Επιτροπή, ότι το σχέδιο προϋπολογισμού δεν ανταποκρίνεται στις ανειλημμένες υποχρεώσεις της Κοινότητας· επιφέρει νέες τροπολογίες στο σχέδιο προϋπολογισμού ώστε να ληφθούν υπόψη οι δαπάνες που έχουν σχέση με τη διεύρυνση και με το " άχθος του παρελθόντος " προκειμένου να εξασφαλισθεί, για όλα τα κράτη μέλη, το ελάχιστο που απαιτείται για την κανονική λειτουργία και την ανάπτυξη των διαρθρωτικών ταμείων στα πλαίσια των ισχυουσών ρυθμίσεων.

2) Διαπιστώνει ότι οι έκτακτες δαπάνες τις οποίες πρέπει να αντιμετωπίσει η Κοινότητα κατά το 1986 προκειμένου να εξασφαλίσει την τήρηση των αναληφθεισών υποχρεώσεων των εγγεγραμμένων στους προηγούμενους προϋπολογισμούς, καθώς και των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί έναντι της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, δεν έχουν προηγούμενο της ίδιας φύσης στον προϋπολογισμό 1985· κρίνει ότι οι δαπάνες αυτές δεν εμπίπτουν επομένως σε διατάξεις της Συνθήκης τις σχετικές με τον καθορισμό του ανωτάτου ποσοστού αύξησης των μη υποχρεωτικών δαπανών σε σχέση με τις δαπάνες τις ίδιας φύσης του οικονομικού έτους 1985. Θεωρεί επομένως

ότι η διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 203, παράγραφος 9, της Συνθήκης σχετικά με τον καθορισμό νέου ποσοστού αύξησης των μη υποχρεωτικών δαπανών δεν εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση.

...

5) Σημειώνει ότι οι πιστώσεις που προβλέπονται για τα διαρθρωτικά ταμεία δεν επαρκούν για να δοθεί πραγματική αύξηση υπέρ των σημερινών δέκα κρατών μελών και για να πραγματοποιηθεί μια αποτελεσματική συμβολή στην επίλυση των διαρθρωτικών προβλημάτων της Ισπανίας και Πορτογαλίας. Επισημαίνει ότι εάν δεν υπάρξει αύξηση σε πραγματικές τιμές για τα διαρθρωτικά ταμεία (για τα δέκα κράτη μέλη) τούτο θα σημάνει παραβίαση του άρθρου 11, παράγραφος 1, του κανονισμού για τα ολοκληρωμένα μεσογειακά προγράμματα που προβλέπει " αυξήσεις σε πραγματικές τιμές που θα εφαρμόζονται στα Ταμεία " (από το 1986 έως το 1992) οι οποίες " θα βοηθήσουν στη χρηματοδότηση των ΟΜΠ, χωρίς όμως να επηρεάσουν αρνητικά τις μεταφορές από τα Ταμεία προς άλλες περιοχές που έχουν προτεραιότητα ή ευημερούν λιγότερο ". Υπογραμμίζει ότι και πάλι το Κοινοβούλιο υποχρεώθηκε να καταβάλει προσπάθειες, μέσω των εξουσιών που διαθέτει στον προϋπολογισμό, ώστε να εκπληρώσει το Συμβούλιο τις υποχρεώσεις τις οποίες το ίδιο δημιούργησε όταν ενέκρινε τη νομοθεσία. »

Η συζήτηση στο Κοινοβούλιο, στις 12 Δεκεμβρίου 1985, οδήγησε σε πρόσθετη αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών ύψους 402 εκατομμυρίων ECU (19,5 %) για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 563 εκατομμυρίων ECU (29,7 %) για τις πιστώσεις πληρωμών. Μετά την ψηφοφορία του Κοινοβουλίου, ο πρόεδρος του Συμβουλίου δήλωσε προφορικώς ενώπιον της ολομέλειας του Κοινοβουλίου ότι ανακαλούσε, συνεπεία του γεγονότος αυτού, τη συμβιβαστική πρόταση του Συμβουλίου.

Στις 18 Δεκεμβρίου 1985, ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου, κατ' εφαρμογή του άρθρου 203, παράγραφος 7, της Συνθήκης, διαπίστωσε ότι η διαδικασία του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1986 είχε περατωθεί και ότι ο γενικός προϋπολογισμός είχε οριστικώς εγκριθεί. Στη συνέχεια, ενημέρωσε επισήμως το Συμβούλιο περί της οριστικής εγκρίσεως του προϋπολογισμού με έγγραφο της 19ης Δεκεμβρίου 1985, το οποίο παρελήφθη από τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου στις 23 Δεκεμβρίου 1985.

3. *Μεταγενέστερα γεγονότα: προσωρινά μέτρα στην υπόθεση 23/86 R*

Η πράξη του προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1985 οδήγησε στην άσκηση σειράς προσφυγών ακυρώσεως, οι οποίες στρέφονταν κατά του γενικού προϋπολογισμού για το έτος 1986, αντιστοίχως δε και κατά της διαπιστώσεως της οριστικής εγκρίσεως του εν λόγω προϋπολογισμού. Τις προσφυγές αυτές άσκησαν διαδοχικά το Λουξεμβούργο (15/86), οι Κάτω Χώρες (17/86), η Γαλλία (18/86), η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας (19/86), το Ηνωμένο Βασίλειο (23/86) και το Συμβούλιο (34/86).

Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 13 Φεβρουαρίου 1986, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπέβαλε, δυνάμει των άρθρων 185 και 186 της Συνθήκης, αίτηση λήψεως προσωρινών μέτρων, με την οποία ζήτησε να επιτραπεί προσωρινώς στα κράτη μέλη, μέχρις ότου το Δικαστήριο εκδώσει οριστική απόφαση επί της κύριας υποθέσεως, να προβούν, όσον αφορά τους ίδιους πόρους που προέρχονται από τον ΦΠΑ στον προϋπολογισμό του 1986, στην καταβολή μόνο των ποσών που προκύπτουν από τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου προϋπολογισμού από το Συμβούλιο στις 26 και 27 Νοεμβρίου 1985. Πράγματι, η βρετανική κυβέρνηση θεώρησε ότι η αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών που προέκυπτε από τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου προϋπολογισμού από το Κοινοβούλιο ήταν δυνατό να οδηγήσει την Επιτροπή, υπό την ιδιότητά της ως οργάνου επιφορτισμένου

με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, να ζητήσει από τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της μεταφοράς μέρους του προϊόντος του ΦΠΑ, εισφορές υπερβαίνουσες τα όρια των εξουσιών της Κοινότητας.

Με Διάταξη της 17ης Μαρτίου 1986, ο πρόεδρος του Δικαστηρίου, κρίνοντας επί προσωρινών μέτρων, διέταξε μεταξύ άλλων:

« 1) ... την Επιτροπή να εκτελέσει μέχρι τις 10 Ιουλίου 1986 ή μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία το Δικατήριο θα εκδώσει απόφαση στην υπόθεση 34/86 (Συμβούλιο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), σε περίπτωση που η εν λόγω απόφαση εκδοθεί πριν από τις 10 Ιουλίου 1986, τον προϋπολογισμό για το οικονομικό έτος 1986 όσον αφορά τόσο τις πιστώσεις πληρωμών όσο και τις πιστώσεις υποχρεώσεων, βάσει του σχεδίου προϋπολογισμού που κατάρτισε σε δεύτερη ανάγνωση το Συμβούλιο στις 27 Νοεμβρίου 1985, υπό την επιφύλαξη των τροποποιήσεων που ψήφισε το Κοινοβούλιο στις 12 Δεκεμβρίου 1985 και οι οποίες δεν έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών ... »

4. *Το αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς*

Η υπό κρίση προσφυγή ακυρώσεως, η οποία ασκήθηκε δυνάμει των άρθρων 173 της Συνθήκης ΕΟΚ και 146 της Συνθήκης ΕΚΑΕ, στρέφεται κατά του γενικού προϋπολογισμού του 1986. Με το κύριο αίτημα του Συμβουλίου επιδιώκεται η μερική ακύρωση του εν λόγω προϋπολογισμού στο μέτρο που, κατόπιν της συζητήσεως που διεξήχθη στο Κοινοβούλιο στις 12 Δεκεμβρίου 1985, ορισμένες πιστώσεις του προϋπολογισμού αυξήθηκαν κατά παράβαση των Συνθηκών. Η πρόταση αυτή του Συμβουλίου υπαγορεύθηκε από τις ανάγκες της εύρυθμης λειτουργίας της Κοινότητας. Για τον ίδιο λόγο, το Συμβούλιο μόνον επικουρικώς ζητεί την ακύρωση του προϋπολογισμού στο σύνολό του και, κατά συνέπεια, της πράξεως με την οποία ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου διαπίστωσε την οριστική έγκριση του εν λόγω προϋπολογισμού· στην τελευταία αυτή περίπτωση, το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο να ορίσει ποια από τα αποτελέσματα του προϋπολογισμού θα πρέπει να θεωρηθούν οριστικά.

5. *Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου*

Το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο του Συμβουλίου πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Φεβρουαρίου 1986.

Η διαδικασία ακολούθησε την κανονική της πορεία. Πάντως, το Συμβούλιο παραιτήθηκε από την υποβολή απαντήσεως στο υπόμνημα αντικρούσεως.

Το Συμβούλιο ζήτησε με την προσφυγή του να εξεταστεί η υπόθεση κατά προτεραιότητα, δεδομένου ότι υπήρχε επείγουσα ανάγκη να εκδώσει το Δικαστήριο την απόφασή του πριν από την κατάρτιση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1987, ο δε πρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάσισε, στις 12 Φεβρουαρίου 1986, να κάνει δεκτό το αίτημα αυτό κατ' εφαρμογή του άρθρου 55, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού διαδικασίας.

Με δικόγραφα που πρωτοκολλήθηκαν στη γραμματεία του Δικαστηρίου αντιστοίχως την 1η, 3η και 4η Απριλίου 1986, οι κυβερνήσεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γαλλίας ζήτησαν να τους επιτραπεί να παρέμβουν στην υπό κρίση υπόθεση προς υποστήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου. Με Διατάξεις της 14ης Απριλίου 1986, το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 91 του κανονισμού διαδικασίας, έκανε δεκτές τις παρεμβάσεις.

Οι κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γαλλίας κατέθεσαν, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, γραπτές παρατηρήσεις με υπομνήματα που πρωτοκολλήθηκαν στη γραμματεία του Δικαστηρίου αντιστοίχως στις 3 και 4 Απριλίου 1986. Με έγγραφο της 7ης Απριλίου 1986, ο εκπρόσωπος της γερμανικής κυβερνήσεως γνωστοποίησε στο Δικαστήριο ότι θα αναπτύξει τις θέσεις της κυβερνήσεώς του κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην

προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων· ζήτησε, πάντως, από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να απαντήσουν σε ορισμένα ερωτήματα κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Το *Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, προσφεύγον, ζητεί, σύμφωνα με την προσφυγή του, από το Δικαστήριο:

α) να ακυρώσει τον προϋπολογισμό του 1986 στο μέτρο που, λόγω των τροποποιήσεων που ψήφισε το Κοινοβούλιο στις 12 Δεκεμβρίου 1985, κατά τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου προϋπολογισμού, οι πιστώσεις υποχρεώσεων και οι πιστώσεις πληρωμών για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες υπερβαίνουν αντιστοίχως κατά 293 828 185 ECU και κατά 527 383 692 ECU, ή κατά τα ποσά που θα καθορίσει ενδεχομένως το Δικαστήριο, τα νέα ποσοστά αυξήσεως που πρότεινε το Συμβούλιο με το έγγραφο που απηύθυνε προς το σκοπό αυτό στον πρόεδρο του Κοινοβουλίου·

β) να ακυρώσει τον προϋπολογισμό του 1986 στο μέτρο που το Κοινοβούλιο τροποποίησε, κατά τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου προϋπολογισμού, οκτώ κονδύλια του προϋπολογισμού που αφορούν υποχρεωτικές δαπάνες και τα οποία προσδιορίζονται στο παράρτημα XVIII του εισαγωγικού δικογράφου του Συμβουλίου·

γ) να αναγνωρίσει ότι η δήλωση περί οριστικής εγκρίσεως του προϋπολογισμού στην οποία προέβη ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου στις 18 Δεκεμβρίου 1985 παραβίαζε τις διατάξεις του άρθρου 78, παράγραφοι 7 και 9, της Συνθήκης ΕΚΑΧ, του άρθρου 203, παράγραφοι 7 και 9, της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 177, παράγραφοι 7 και 9, της Συνθήκης ΕΚΑΕ·

δ) επικουρικώς, να ακυρώσει τον προϋπολογισμό του 1986 στο σύνολό του και, κατά συνέπεια, την πράξη του προέδρου του Κοινοβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1985 και να ορίσει ποια από τα αποτελέσματα του προϋπολογισμού θα πρέπει να θεωρηθούν οριστικά.

Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, καθού, ζητεί, σύμφωνα με το υπόμνημα αντικρούσεως, από το Δικαστήριο:

α) να κρίνει την προσφυγή απαράδεκτη ή αβάσιμη·

β) *επικουρικώς*, σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει παραδεκτή και βάσιμη την προσφυγή, να κρίνει ότι η ενδεχόμενη ακύρωση θα πρέπει, αφενός, να αφορά τον προϋπολογισμό στο σύνολό του και, αφετέρου, να εκτείνεται στο σύνολο της προπαρασκευαστικής διαδικασίας για την κατάρτιση του προϋπολογισμού, ιδίως λόγω των παρανομιών που διέπραξε το Συμβούλιο καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής·

γ) να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και κύρια επιχειρήματα των διαδίκων

Επί του παραδεκτού

Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, καθού, επικαλείται τρία επιχειρήματα προς στήριξη της ενστάσεως απαραδέκτου. Καταρχάς, αμφισβητεί την ικανότητα του Συμβουλίου να προσβάλλει τη νομιμότητα των πράξεων του Κοινοβουλίου με προσφυγή ασκούμενη δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή δεν προβλέπει ούτε ρητώς ούτε σιωπηρώς τέτοιο έλεγχο της νομιμότητας από πλευράς Κοινοβουλίου. Ως προς το θέμα αυτό, το Κοινοβούλιο επισημαίνει το γεγονός ότι, στη Διάσκεψη των εκπροσώπων των κρατών μελών που πραγματοποιήθηκε στο Λουξεμβούργο στα τέλη του 1985, πρόταση αναγνωρίσεως υπέρ του Κοινοβουλίου παθητικής και ενεργητικής νομιμοποιήσεως βάσει του άρθρου 173 δεν έγινε δεκτή.

Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει, στη συνέχεια, ότι η διαπίστωση της οριστικής εγκρίσεως του

προϋπολογισμού, στην οποία προέβη ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 203, παράγραφος 7, της Συνθήκης, δεν πρέπει να θεωρηθεί ως δεκτική προσφυγής πράξη. Πράγματι, σ' αυτό το στάδιο της διαδικασίας, ο πρόεδρος δεν βρίσκεται ενώπιον σχεδίου προϋπολογισμού, αλλά μάλλον ενώπιον προϋπολογισμού τον οποίο έχει ήδη εγκρίνει το Κοινοβούλιο. Επιπλέον, δεν είναι δυνατό να δημιουργηθεί τρίτο σκέλος της αρμόδιας επί του προϋπολογισμού αρχής, ανεξάρτητο από τα δύο άλλα σκέλη. Στην ίδια σειρά σκέψεως, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι ούτε ο προϋπολογισμός που εγκρίνεται στο τέλος της δεύτερης ανάγνωσης αποτελεί προσβλητή πράξη, δεδομένου ότι αποτελεί σύνθετη πράξη, προερχόμενη από δύο όργανα τα οποία απαρτίζουν μαζί την αρμόδια επί του προϋπολογισμού αρχή της Κοινότητας.

Το Κοινοβούλιο προσθέτει ότι η άποψή του επί του σημείου αυτού δεν σημαίνει ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να ασκήσει κανέναν έλεγχο επί του κοινοτικού προϋπολογισμού. Αντιθέτως, κάθε πράξη εκτελέσεως του προϋπολογισμού αυτού είναι δυνατό να προσβληθεί τόσο με την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως όσο και με την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος υπό την έννοια του άρθρου 177 της Συνθήκης.

Το *Συμβούλιο*, προσφεύγον, υπογραμμίζει, καταρχάς, ότι το Κοινοβούλιο δεν έχει ιδιαίτερη ιδιότητα που να του επιτρέπει να διαφεύγει κάθε δικαστικό έλεγχο. Υποστηρίζει σχετικά ότι το γεγονός απλώς ότι τα άρθρα 173 της Συνθήκης ΕΟΚ και 146 της Συνθήκης ΕΚΑΕ αναφέρουν ρητώς μόνο τις πράξεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής δεν έχει αποφασιστική σημασία. Αντιθέτως, οι διατάξεις αυτές θα πρέπει να ερμηνεύονται λαμβανομένης υπόψη της επεκτάσεως των εξουσιών του Κοινοβουλίου σε θέματα προϋπολογισμού. Πράγματι, στα αρχικά συστήματα των δύο Συνθηκών, μόνο το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούσαν να εκδίδουν πράξεις νομικής φύσεως, ενώ, πλην μιας εξαιρέσεως (άρθρο 144 ΕΟΚ· άρθρο 114 ΕΚΑΕ), το Κοινοβούλιο εκαλείτο μόνο να γνωμοδοτεί. Από την άποψη αυτή, οι τροποποιήσεις που επήλθαν στις Συνθήκες το 1970 και το 1975 και απέβλεψαν στην κατανομή των δημοσιονομικών εξουσιών μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου δικαιολογούν ευρύτερη ερμηνεία των άρθρων 173 της Συνθήκης ΕΟΚ και 146 της Συνθήκης ΕΚΑΕ, ούτως ώστε ο έλεγχος του Δικαστηρίου να καλύπτει και τη νομιμότητα του γενικού προϋπολογισμού της Κοινότητας. Εξάλλου, ο έλεγχος αυτός είναι απαραίτητος, δεδομένου ότι η μη τήρηση των κοινοτικών διατάξεων όσον αφορά τη διαδικασία του προϋπολογισμού θα έθιγε τη μεταξύ των θεσμικών οργάνων ισορροπία την οποία επιδιώκουν οι Συνθήκες.

Στη συνέχεια, το Συμβούλιο αμφισβητεί την άποψη ότι, υπό τις περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως, προσφυγή ακυρώσεως θα έπρεπε μάλλον να ασκηθεί κατά εκτελεστικής του προϋπολογισμού πράξεως της Επιτροπής. Κατά την άποψή του, δεν επιβάλλεται η υιοθέτηση της λύσεως αυτής, καθόσον θα το υποχρέωνε να αναμείνει την έκδοση αποφάσεως της Επιτροπής περί εκτελέσεως του προϋπολογισμού και να προσφύγει, ενώπιον του Δικαστηρίου, κατά οργάνου το οποίο δεν ευθύνεται άμεσα για το παράνομο από το οποίο, κατά τους ισχυρισμούς του, πάσχει ο προϋπολογισμός.

Επί της ουσίας

Προς στήριξη της προσφυγής του, το *Συμβούλιο*, προσφεύγον, προβάλλει τρεις λόγους. Πρώτον, ότι υφίσταται παράβαση ουσιώδους τύπου, συνιστάμενη στο ότι ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου, προβαίνοντας στην επίμαχη διαπίστωση της 18ης Δεκεμβρίου 1985, θεώρησε την εν λόγω διαδικασία του προϋπολογισμού ως περατωθείσα υπό την έννοια του άρθρου 203, παράγραφος 7, της Συνθήκης. Στη συνέχεια, ότι υπάρχει παράβαση του άρθρου 203, παράγραφος 9, συνιστάμενη στο ότι το Κοινοβούλιο, ψηφίζοντας σε δεύτερη ανάγνωση τον προϋπολογισμό του 1986, αύξησε με μονομερή απόφαση τις μη υποχρεωτικές δαπάνες πέραν των νέων ποσοστών αυξήσεως που προέκυπταν από το

σχέδιο προϋπολογισμού, όπως είχε τροποποιηθεί, σε δεύτερη ανάγνωση, από το Συμβούλιο. Τέλος, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι δεν τηρήθηκαν οι παράγραφοι 5 και 6 του άρθρου 203, καθότι το Κοινοβούλιο τροποποίησε, σε δεύτερη ανάγνωση, ορισμένα κονδύλια του προϋπολογισμού τα οποία αντιπροσωπεύουν, κατά την άποψη του Συμβουλίου, υποχρεωτικές δαπάνες.

Όσον αφορά τον *πρώτο λόγο*, το *Συμβούλιο* υπογραμμίζει ότι η διαπίστωση του προέδρου του Κοινοβουλίου, υπό την έννοια του άρθρου 203, παράγραφος 7, δεν αποτελεί πράξη καθαρά δηλωτικού χαρακτήρα. Αντιθέτως, από το ίδιο το γράμμα της διατάξεως αυτής προκύπτει ότι η πράξη αυτή έχει διαπλαστικό αποτέλεσμα, συνιστάμενο στη μετατροπή ενός σχεδίου προϋπολογισμού σε προϋπολογισμό. Το Συμβούλιο συνάγει από αυτό το συμπέρασμα ότι ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου υποχρεούται πάντοτε να εξακριβώνει αν πράγματι πληρούνται όλοι οι όροι που προβλέπει η διάταξη αυτή, ιδίως δε ο όρος ότι η διαδικασία του προϋπολογισμού θα πρέπει να έχει περατωθεί. Αυτό όμως δεν συμβαίνει όταν το απαιτούμενο νέο ανώτατο ποσοστό αυξήσεως δεν έχει ακόμα καθοριστεί σύμφωνα με το άρθρο 203, παράγραφος 9, πέμπτο εδάφιο.

Όσον αφορά το *δεύτερο λόγο*, το *Συμβούλιο* υποστηρίζει καταρχάς ότι η τήρηση των διατάξεων του άρθρου 203, παράγραφος 9, της Συνθήκης έχει μεγάλη σημασία, δεδομένου ότι ο μηχανισμός του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως αποτελεί το αναγκαίο όριο της εξουσίας που έχει απονεμηθεί στο Κοινοβούλιο να λαμβάνει την τελική απόφαση όσον αφορά τις μη υποχρεωτικές δαπάνες. Η επιβολή του ορίου αυτού είναι απαραίτητη επί όσο χρονικό διάστημα η ισορροπία μεταξύ δαπανών και εσόδων στον κοινοτικό προϋπολογισμό, την οποία απαιτεί το άρθρο 199 της Συνθήκης, εξασφαλίζεται με τη χρησιμοποίηση ενός τμήματος του προϊόντος του ΦΠΑ (από την 1η Ιανουαρίου 1986: 1,4 %). Κατά το σύστημα αυτό, ενδεχόμενη αύξηση των κοινοτικών δαπανών θα έπρεπε να χρηματοδοτηθεί από τα κράτη μέλη. Γι' αυτό είναι απαραίτητο να συμφωνήσει το Συμβούλιο στον καθορισμό νέου ποσοστού αυξήσεως.

Στη συνέχεια, το *Συμβούλιο* αμφισβητεί την άποψη του Κοινοβουλίου ότι το Κοινοβούλιο δεν ήταν υποχρεωμένο να τηρήσει, κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού του 1986, το μηχανισμό του ανωτάτου ποσοστού όσον αφορά τις έκτακτες δαπάνες που προκλήθηκαν από τη διεύρυνση της Κοινότητας και από το λεγόμενο « βάρος του παρελθόντος ». Αναφέρεται, σχετικά, στο ίδιο το γράμμα του άρθρου 203, παράγραφος 9, από το οποίο προκύπτει, κατά τη γνώμη του, ότι ο μηχανισμός του ανωτάτου ποσοστού εφαρμόζεται στο *σύνολο* των μη υποχρεωτικών δαπανών και ότι η έκφραση « έξοδα της αυτής φύσεως » θα πρέπει να νοείται ως αναφερόμενη στο ίδιο *είδος* δαπανών. Επιπλέον, αν οι συντάκτες των τροποποιητικών Συνθηκών του 1970 και του 1975 είχαν θελήσει να επιτρέψουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, την εξαίρεση ορισμένων νέων μη υποχρεωτικών δαπανών από την εφαρμογή του ανωτάτου ποσοστού, θα το είχαν εκφράσει ρητώς.

Όσον αφορά τον *τρίτο λόγο*, το *Συμβούλιο* παρατηρεί ότι το Κοινοβούλιο δεν είχε εξουσία να μεταβάλει ορισμένα κονδύλια του προϋπολογισμού που αντιπροσωπεύουν υποχρεωτικές δαπάνες και αναφέρονται στο παράρτημα XVIII της προσφυγής του. Διευκρινίζει ότι μεταξύ των αμφισβητουμένων θέσεων υπάρχουν και δύο κονδύλια του προϋπολογισμού (άρθρα 450 και 926) τα οποία υπήρχαν ήδη στους προηγούμενους προϋπολογισμούς και είχαν καταταγεί μεταξύ των υποχρεωτικών δαπανών με την από 30 Ιουνίου 1982 « κοινή δήλωση » του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ C 194, σ. 1). Στις άλλες περιπτώσεις επρόκειτο για νέα κονδύλια του προϋπολογισμού.

Υπό τύπον γενικής παρατηρήσεως, το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, καθού, αναφέρει ότι η διαδικασία του προϋπολογισμού του 1986 πρέπει να εξεταστεί υπό το φως των δυσχερειών που παρουσιάστηκαν κατά τις προηγούμενες διαδι-

κασίες, ειδικότερα δε κατά τις διαδικασίες των ετών 1983 και 1984. Μεταξύ των δυσχερειών αυτών περιλαμβάνονται ιδίως η εξάντληση των διαθεσίμων ιδίως πόρων στο πλαίσιο της μεταφοράς τμήματος του προϊόντος του ΦΠΑ, « οι επιστροφές στη Μεγάλη Βρετανία », η απαραίτητη ενίσχυση των διαρθρωτικών ταμείων (Περιφερειακό Ταμείο, Κοινωνικό Ταμείο, ΕΓΤΠΕ, τμήμα προσανατολισμού), η μονομερής θέσπιση από το Συμβούλιο των αρχών της « δημοσιονομικής πειθαρχίας » και τα προβλήματα που απορρέουν από τη συστηματική υποεκτίμηση των πιστώσεων (« συρρίκνωση των πιστώσεων του προϋπολογισμού »). Ως προς το θέμα αυτό, το Κοινοβούλιο παρατηρεί επιπλέον ότι, λόγω της ανεπάρκειας των πιστώσεων που είχαν εγγραφεί στον προϋπολογισμό για το οικονομικό έτος 1984, χρειάστηκε να εγκριθεί συμπληρωματικός προϋπολογισμός. Εξάλλου, επειδή το Συμβούλιο πρότεινε, το 1984, σχέδιο προϋπολογισμού το οποίο δεν κάλυπτε το σύνολο των χρηματικών μέσων που ήταν απαραίτητα για τη χρηματοδότηση των δαπανών του 1985, το Κοινοβούλιο αναγκάστηκε να διορθώσει την προφανή αυτή παράλειψη απορρίπτοντας τον εν λόγω προϋπολογισμό στο σύνολό του. Εντούτοις, για το 1986, το Συμβούλιο του υπέβαλε, για μία φορά ακόμα, σχέδιο προϋπολογισμού προδήλως ατελές, καθόσον δεν περιελάμβανε πιστώσεις για την αντιμετώπιση της διευρύνσεως της Κοινότητας και την απορρόφηση του « βάρους του παρελθόντος ». Εξάλλου, κατά την πρώτη ανάγνωση, το Κοινοβούλιο αντιμετώπισε σοβαρά την περίπτωση να εγκρίνει το ατελές αυτό σχέδιο όπως είχε, γεγονός το οποίο θα είχε αποκλείσει κάθε δυνατότητα του Συμβουλίου να προβεί σε δεύτερη ανάγνωση: στην περίπτωση αυτή ο προϋπολογισμός θα εθεωρείτο ότι έχει εγκριθεί χωρίς να έχουν εγγραφεί οι απαραίτητες πιστώσεις. Μια τέτοια απόφαση θα είχε αποκαλύψει σαφώς τις ανεπάρκειες του σχεδίου του Συμβουλίου. Πάντως, το Κοινοβούλιο δεν έκανε χρήση της δυνατότητας αυτής για να μη θιγεί η εύρυθμη λειτουργία της Κοινότητας το 1986. Για τον ίδιο αυτό λόγο, την εποχή εκείνη δεν ήταν ενδεδειγμένο να απορριφθεί το σχέδιο προϋπολογισμού στο σύνολό του, δεδομένου ότι, με το σύστημα των προσωρινών δωδεκατημορίων (άρθρο 204), η Κοινότητα, δεν θα ήταν επίσης σε θέση να αντεπεξέλθει στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη διεύρυνση και τα διαρθρωτικά ταμεία.

Όσον αφορά τους ισχυρισμούς του Συμβουλίου επί της ουσίας, το *Κοινοβούλιο* υποστηρίζει, στη συνέχεια, ότι οι δαπάνες που αφορούν τις υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί έναντι της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, καθώς και οι δαπάνες που αφορούν το « βάρος του παρελθόντος », μολονότι είναι της αυτής φύσεως με τις μη υποχρεωτικές δαπάνες εν γένει, δεν αντιστοιχούσαν σε καμία δαπάνη του προϋπολογισμού του 1985. Ως προς το θέμα αυτό, το Κοινοβούλιο επισημαίνει εξάλλου το γεγονός ότι, στο προσχέδιό της, η Επιτροπή είχε ρητώς θέσει εκτός του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως τις δαπάνες που αφορούσαν τις δύο προαναφερθείσες κατηγορίες. Εξάλλου, από το άρθρο 203, παράγραφος 9, πρώτο και τρίτο εδάφιο, προκύπτει ότι τα δύο σκέλη της αρμόδιας επί του προϋπολογισμού αρχής, όταν δεν μπορούν να καταλήξουν σε συμφωνία, δεσμεύονται από τη μέθοδο που έχει ακολουθήσει ως προς το θέμα αυτό η Επιτροπή. Για τους λόγους αυτούς, το Κοινοβούλιο κρίνει ότι είχε το δικαίωμα να θεωρήσει ότι ο μηχανισμός του ανωτάτου ποσοστού δεν είχε εν προκειμένω εφαρμογή στις δύο αυτές κατηγορίες δαπανών.

Επικουρικώς, για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν θα έκανε δεκτή αυτή την ερμηνεία του άρθρου 203, παράγραφος 9, το *Κοινοβούλιο* υποστηρίζει ότι η παράνομη συμπεριφορά του Συμβουλίου το υποχρέωσε στην πραγματικότητα να τηρήσει, προς το συμφέρον της Κοινότητας, τη στάση την οποία τήρησε. Το Κοινοβούλιο διευκρινίζει ότι η συμπεριφορά του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια της επίμαχης διαδικασίας του προϋπολογισμού είναι διττώς παράνομη. Καταρχάς, υποβάλλοντας, σε πρώτη ανάγνωση, ατελές σχέδιο προϋπολογισμού, το Συμβούλιο δεν τήρησε τις διατάξεις των άρθρων 199 και 203, παράγραφος 10, της Συνθήκης. Στη συνέχεια, καταρτίζοντας εσκεμμένως πληρέστερο σχέδιο

προϋπολογισμού μόλις κατά τη δεύτερη ανάγνωση, το Συμβούλιο αρνήθηκε να αναγνωρίσει τις δημοσιονομικές εξουσίες του Κοινοβουλίου. Πράγματι, η συρρίκνωση του προϋπολογισμού κατά την πρώτη ανάγνωση από το Συμβούλιο όχι μόνο αφαιρούσε από το Κοινοβούλιο το δικαίωμα της διπλής αναγνώσεως του προϋπολογισμού, αλλά έθιγε επίσης το δικαίωμα της τελευταίας λέξεως όσον αφορά τις μη υποχρεωτικές δαπάνες, δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο υποχρεώθηκε να εγγράψει, επιφέροντας τροποποιήσεις, τις πιστώσεις που κακώς είχαν παραλειφθεί. Με άλλες λέξεις: η εσκεμμένη συρρίκνωση του προϋπολογισμού κατά την πρώτη ανάγνωση από το Συμβούλιο συνιστούσε προφανή κατάχρηση διαδικασίας, δεδομένου ότι η συρρίκνωση αυτή περιόριζε την ελευθερία του Κοινοβουλίου να επιφέρει τροποποιήσεις, την οποία του εξασφαλίζει η Συνθήκη.

Όμως, σ' αυτή την εξαιρετική περίπτωση και δεδομένου ότι, για τους λόγους που εκτέθηκαν πιο πάνω, η χρήση των άλλων δυνατοτήτων προς αποφυγή της συγκρούσεως με το Συμβούλιο δεν ήταν ενδεδειγμένη, η λήψη τελικής αποφάσεως από το Κοινοβούλιο, με την οποία το τελευταίο θα θεωρούσε ότι οι δαπάνες που αφορούν τη διεύρυνση και το « βάρος του παρελθόντος » είναι « εκτός ποσοστού », θα αποτελούσε τη μόνη λύση, ικανή να ανταποκριθεί στην απαίτηση καταρτίσεως πλήρους προϋπολογισμού υπό την έννοια του άρθρου 199 της Συνθήκης, εξασφαλίζοντας συγχρόνως και την τήρηση της αρχής της συνεχείας της λειτουργίας της Κοινότητας.

Όλως επικουρικώς, το *Κοινοβούλιο* υπογραμμίζει ότι ο προϋπολογισμός της Κοινότητας αποτελεί ενιαία πράξη. Επομένως, δεν είναι νοητό ενδεχόμενη ακύρωση να αφορά μέρος μόνο του προϋπολογισμού, ενώ άλλο μέρος να διατηρείται σε ισχύ. Επιπλέον, η μερική ακύρωση θα διατηρούσε σε ισχύ το σχέδιο όπως τροποποιήθηκε, σε δεύτερη ανάγνωση, από το Συμβούλιο και θα κατέληγε σε αποτέλεσμα αντίθετο προς το άρθρο 203, παράγραφος 9· πράγματι, τα νέα ανώτατα ποσοστά που προκύπτουν από το σχέδιο αυτό θα έχουν, στην περίπτωση αυτή, καθοριστεί *μονομερώς* από το Συμβούλιο. Για τους λόγους αυτούς, το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι το Δικαστήριο θα πρέπει, σε περίπτωση ακυρώσεως, να ακυρώσει τον προϋπολογισμό στο σύνολό του.

Παρατηρήσεις των παρεμβαινόντων

Με τα αντίστοιχα υπομνήματά τους παρεμβάσεως, η βρετανική και η γαλλική κυβέρνηση υπογραμμίζουν, κατ' ουσία, ότι το Κοινοβούλιο, αμυνόμενο, δεν μπόρεσε να προβάλει κανέναν ισχυρισμό ικανό να δικαιολογήσει τις πράξεις του και ειδικότερα τις παρατυπίες τις οποίες διέπραξε κατά τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου προϋπολογισμού του 1986.

IV — Προφορική διαδικασία

Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 30ής Απριλίου 1986, αγόρευσαν το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενο από τους D. Gordon-Smith και F. van Craeyenest, η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τον M. Seidel, η κυβέρνηση της Γαλλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενη από τον G. Guillaume, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τον T. J. G. Pratt, επικουρούμενο από τον F. Jacobs, QC, καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τον F. Pasetti-Bombardella, επικουρούμενο από τον J. Lever, QC και το δικηγόρο Lyon-Caen.

Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το *Συμβούλιο* διευκρίνισε, όσον αφορά το συγκεκριμένο αντικείμενο του δευτέρου σκέλους της προσφυγής του, ότι δεν χρειάζεται να αποφανθεί πράγματι το Δικαστήριο επί της διαστάσεως απόψεων ως προς την κατάταξη των επιμάχων κονδυλίων του προϋπολογισμού. Υποστήριξε ότι, στην πραγματικότητα, η

αύξηση αυτών των κονδυλίων του προϋπολογισμού, την οποία ψήφισε το Κοινοβούλιο κατά τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου προϋπολογισμού, είναι παράνομη, ασχέτως της ακριβούς κατατάξεως των εν λόγω κονδυλίων. Αν οι πιστώσεις τις οποίες αφορούν αποτελούν υποχρεωτικές δαπάνες, το Κοινοβούλιο δεν είχε καμία εξουσία να τις μεταβάλει κατά τη δεύτερη ανάγνωση, δεδομένου ότι μόνο το Συμβούλιο έχει την εξουσία να προβεί στην τροποποίησή τους. Αν, αντιθέτως, επρόκειτο για μη υποχρεωτικές δαπάνες, η επίμαχη αύξηση συνεπάγεται, εφόσον δεν υφίσταται συμφωνία με το Συμβούλιο, ακόμα μεγαλύτερη υπέρβαση του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως από εκείνη που αναφέρεται στο πρώτο σκέλος της προσφυγής του Συμβουλίου. Από αυτό όμως έπεται ότι, και στις δύο αυτές περιπτώσεις, ο προϋπολογισμός θα πρέπει να ακυρωθεί στο μέτρο που το Κοινοβούλιο αύξησε τις επίμαχες πιστώσεις κατά τη δεύτερη ανάγνωση.

Ο γενικός εισαγγελέας ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 2ας Ιουνίου 1986.

Σκεπτικό

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Φεβρουαρίου 1986, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει των άρθρων 173 της Συνθήκης ΕΟΚ και 146 της Συνθήκης ΕΚΑΕ, προσφυγή κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την οποία ζητεί τη μερική ή, επικουρικώς, την ολική ακύρωση του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το οικονομικό έτος 1986 (ΕΕ L 358), καθώς και την ακύρωση της πράξεως του προέδρου του Κοινοβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1985, με την οποία αυτός διαπίστωσε την οριστική έγκριση του εν λόγω προϋπολογισμού.

2 Το Συμβούλιο, καθώς και οι κυβερνήσεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, οι οποίες παρενέβησαν υπέρ του Συμβουλίου, προσάπτουν ιδίως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ότι αύξησε, με τροποποιήσεις που ψήφισε κατά τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου προϋπολογισμού στις 12 Δεκεμβρίου 1985, ορισμένες πιστώσεις του προϋπολογισμού κατά παράβαση των Συνθηκών και ειδικότερα του άρθρου 203, παράγραφος 9, της Συνθήκης ΕΟΚ και των αντίστοιχων διατάξεων των Συνθηκών ΕΚΑΕ και ΕΚΑΧ. Υποστηρίζουν ότι οι αυξήσεις αυτές είχαν στην πραγματικότητα ως συνέπεια αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών του προϋπολογισμού του 1986, σε σχέση με τις δαπάνες του οικονομικού έτους 1985, η οποία υπερέβαινε το ανώτατο ποσοστό αυξήσεως που έχει καθοριστεί σύμφωνα με την εν λόγω παράγραφο 9.

3 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί, κυρίως, από το Δικαστήριο να κρίνει την προσφυγή απαράδεκτη. Επικουρικώς, υποστηρίζει ότι τήρησε το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 203, παράγραφος 9, της Συνθήκης ΕΟΚ. Κατά την άποψή του, το Συμβούλιο είναι εκείνο που παρέβη τις διατάξεις των Συνθηκών, ιδίως δε τις διατάξεις του άρθρου 199 της Συνθήκης ΕΟΚ, υποβάλλοντας στο Κοινοβούλιο σχέδιο προϋπολογισμού και, μετά την πρώτη ανάγνωση από το Κοινοβούλιο, τροποποιημένο σχέδιο, η έγκριση του οποίου θα είχε καταστήσει αδύνατη την αντιμετώπιση, εκ μέρους των Κοινοτήτων, των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει.

Επί του παραδεκτού

4 Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει, καταρχάς, ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ προκειμένου να επιτύχει την ακύρωση του προϋπολογισμού ως πράξεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Κατά την άποψη του οργάνου αυτού, το άρθρο 173 δεν προβλέπει τη δυνατότητα ασκήσεως ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ούτε, εξάλλου, επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να αμφισβητεί, ενώπιον του Δικαστηρίου, τη νομιμότητα των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Κοινοτήτων.

5 Πρέπει, πάντως, να υπενθυμιστεί ότι το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί, με την απόφαση της 23ης Απριλίου 1986 (Κόμμα Οικολόγων « Οι Πράσινοι », 294/83, Συλλογή σ. 1339), ότι μπορεί να ασκηθεί, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή ακυρώσεως κατά των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που προορίζονται να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων, εφόσον πληρούνται οι άλλοι όροι που θέτει η διάταξη αυτή.

6 Πρέπει να διευκρινιστεί σχετικά ότι ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων είναι η πράξη που προβλέπει και επιτρέπει εκ των προτέρων κατ' έτος τα έσοδα και τις δαπάνες· ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένος ως προς τα έσοδα και τις δαπάνες, σύμφωνα με το άρθρο 199, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ. Στην Επιτροπή εναπόκειται να εκτελεί τον προϋπολογισμό, δυνάμει του άρθρου 205, μέσα στα όρια των πιστώσεων που έχουν εγκριθεί, ενώ τα εγκεκριμένα έσοδα καθορίζουν το ύψος του ποσού των εσόδων του φόρου προστιθέμενης αξίας, το οποίο τα κράτη μέλη οφείλουν να μεταβιβάσουν στους ίδιους πόρους των Κοινοτήτων. Από αυτό έπεται ότι ο προϋπολογισμός, αφ' ης στιγμής ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου προβεί στη διαπίστωση που αναφέρεται στο άρθρο 203, παράγραφος 7, εμπίπτει στις πράξεις που είναι δυνατό να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.

7 Στη συνέχεια, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι, εν πάση περιπτώσει, η διαπίστωση της οριστικής εγκρίσεως του προϋπολογισμού, στην οποία προβαίνει ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου, κατ' εφαρμογή του άρθρου 203, παράγραφος 7, της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πράξη δεκτική προσφυγής. Πράγματι, ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου παρεμβαίνει μόνο μετά το τέλος της διαδικασίας του προϋπολογισμού,

χωρίς να μπορεί να επηρεάσει την έκβασή της. Το να θεωρηθεί η διαπίστωση του προέδρου του Κοινοβουλίου ως πράξη δεικτική προσφυγής, θα ισοδυναμούσε, υπό τις συνθήκες αυτές, με αναγνώριση ενός τρίτου αυτοτελούς σκέλους της αρμόδιας επί του προϋπολογισμού αρχής, διακρινόμενου από τα δύο άλλα σκέλη, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

8 Η άποψη αυτή πρέπει επίσης να απορριφθεί. Ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου είναι ακριβώς εκείνος ο οποίος διαπιστώνει τυπικά ότι η διαδικασία του προϋπολογισμού έχει φτάσει στο τέρμα της με την οριστική έγκριση του προϋπολογισμού και προσδίδει κατά τον τρόπο αυτό υποχρεωτική ισχύ στον προϋπολογισμό, τόσο έναντι των οργάνων όσο και έναντι των κρατών μελών. Ασκώντας το καθήκον αυτό, ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου παρεμβαίνει σε μια καθαυτό νομική πράξη, αντικειμενικού χαρακτήρα, στο τέλος μιας διαδικασίας, χαρακτηριστικό της οποίας είναι η από κοινού ενέργεια διαφόρων οργάνων. Ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου εκδίδει την πράξη αυτή όχι ως ανεξάρτητη αρχή μη προβλεπόμενη από τη Συνθήκη, αλλά υπό την ιδιότητά του ως οργάνου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

9 Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει, τέλος, ότι το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας στην οποία προέβη το Κοινοβούλιο, εξετάζοντας σε δεύτερη ανάγνωση το σχέδιο όπως είχε τροποποιηθεί από το Συμβούλιο, δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως.

10 Αναπτύσσοντας το επιχείρημα αυτό, το Κοινοβούλιο εξηγεί ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού, οι ρόλοι του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου είναι παραπληρωματικοί και ότι η από κοινού ενέργεια των δύο αυτών οργάνων οδηγεί στην κατάρτιση του προϋπολογισμού, ο οποίος αποτελεί κοινή πράξη που δεν παρουσιάζει αντιστοιχία με καμία άλλη πράξη των οργάνων της Κοινότητας. Κατά συνέπεια, ενδεχόμενη ακύρωση αυτής της πράξεως αποκλείεται να αφορά τις αποφάσεις ενός μόνο από τα δύο εμπλεκόμενα όργανα. Το Κοινοβούλιο υπενθυμίζει σχετικά ότι, κατά το άρθρο 176 της Συνθήκης ΕΟΚ, « το όργανο του οποίου η πράξη εκηρύχθη άκυρη » οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου· όμως, ο προϋπολογισμός της Κοινότητας αποτελεί πράξη δύο οργάνων και επομένως εξαιρείται από την εφαρμογή της διατάξεως αυτής. Θα πρέπει, συνεπώς, να αναγνωριστεί ότι ο έλεγχος του προϋπολογισμού μέσω της προσφυγής ακυρώσεως δεν είναι δυνατός.

11 Το Συμβούλιο, απαντώντας στο επιχείρημα αυτό, παρατηρεί ότι, μέχρι το οικονομικό έτος 1975, ο προϋπολογισμός υπέκειτο εν πάση περιπτώσει στον έλεγχο που προβλέπει το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, δεδομένου ότι η έγκριση του προϋπολογισμού αποτελούσε πράξη του Συμβουλίου παράγουσα έννομα αποτελέσματα. Είναι αδιανόητο οι συντάκτες των αναθεωρήσεων της Συνθήκης όσον αφορά τα θέματα του προϋπολογισμού να θέλησαν, διευρύνοντας το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα αυτό, να αφαιρέσουν τον προϋπολογισμό από τις κατηγορίες των πράξεων που υπό-

κεινται σε δικαστικό έλεγχο. Ο έλεγχος αυτός είναι, εξάλλου, το αναγκαίο συνακόλουθο της υποχρεώσεως που επιβάλλεται στα όργανα που ενεργούν μέσα στα όρια των εξουσιών που τους έχουν παρασχεθεί.

12 Παρατηρείται ότι, κατά το άρθρο 203, παράγραφος 10, της Συνθήκης ΕΟΚ, κάθε όργανο ασκεί τις εξουσίες που του έχουν παρασχεθεί σε θέματα προϋπολογισμού, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης. Αν δεν υπήρχε η δυνατότητα υπαγωγής των πράξεων της αρμόδιας επί του προϋπολογισμού αρχής στον έλεγχο του Δικαστηρίου, τα όργανα που απαρτίζουν την αρχή αυτή θα μπορούσαν να σφετεριστούν τις αρμοδιότητες των κρατών μελών ή των άλλων οργάνων, ή να υπερβούν τα όρια των δικών τους αρμοδιοτήτων. Καμία διάταξη των Συνθηκών, εξάλλου, δεν αποκλείει την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως κατά πράξεως δημοσιονομικού χαρακτήρα.

13 Επομένως, ο δημοσιονομικός χαρακτήρας των προσβαλλομένων πράξεων δεν καθιστά απαράδεκτη την προσφυγή. Οι παρατηρήσεις του Κοινοβουλίου όσον αφορά τα ληπτέα μέτρα σε περίπτωση ακυρώσεως θα ληφθούν υπόψη μετά την εξέταση της ουσίας.

14 Απ' όλα τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι λόγοι που στρέφονται κατά του παραδεκτού της προσφυγής πρέπει να απορριφθούν στο σύνολό τους.

Επί της ουσίας

15 Πρέπει, καταρχάς, να εξεταστούν οι διατάξεις εκείνες του άρθρου 203 της Συνθήκης ΕΟΚ που αποτελούν το επίκεντρο της διαφοράς μεταξύ των διαδίκων, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκαν οι διατάξεις αυτές κατά τη διαδικασία καταρτίσεως του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1986. Η παράγραφος 9 του άρθρου αυτού διέπει την εν λόγω διαδικασία, στο μέτρο που αφορά τον καθορισμό των μη υποχρεωτικών δαπανών, εκείνων, δηλαδή, που απορρέουν υποχρεωτικώς από τη Συνθήκη ή από τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής.

16 Από τις διατάξεις του άρθρου 203, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, παράγραφος 5, στοιχείο α), και παράγραφος 6, προκύπτει ότι το Κοινοβούλιο έχει το δικαίωμα να τροποποιεί τον προϋπολογισμό όσον αφορά τις μη υποχρεωτικές δαπάνες, ότι το Συμβούλιο μπορεί να μεταβάλλει κάθε μία από τις επενεχθείσες κατά τον τρόπο αυτό τροποποιήσεις και ότι το Κοινοβούλιο μπορεί, κατά τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου προϋπολογισμού όπως έχει τροποποιηθεί από το Συμβούλιο, να τροποποιήσει ή να απορρίψει τις μεταβολές που επέφερε στις τροποποιήσεις αυτές το Συμβούλιο. Αντιθέτως, όσον αφορά τις υποχρεωτικές δαπάνες, το Κοινοβούλιο δεν μπορεί πλέον, σε

δεύτερη ανάγνωση, να αμφισβητήσει τη θέση που έλαβε το Συμβούλιο επί των προτάσεων τροποποιήσεων που έχουν διατυπωθεί από το Κοινοβούλιο κατά την πρώτη ανάγνωση.

17 Πάντως, το άρθρο 203, παράγραφος 9, προβλέπει ένα όριο στην αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών σε σχέση με τις δαπάνες της αυτής φύσεως του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους. Το όριο αυτό εκφράζεται από ένα « ανώτατο ποσοστό αυξήσεως », το οποίο οφείλουν να σέβονται, δυνάμει του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 9, τα όργανα της Κοινότητας κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού.

18 Σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 9, το ανώτατο ποσοστό καθορίζεται κατ' έτος από την Επιτροπή βάσει τριών αντικειμενικών δεδομένων, ήτοι της εξελίξεως του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος, της μέσης διακυμάνσεως των εθνικών προϋπολογισμών και της εξελίξεως του κόστους ζωής. Όταν, κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή θεωρούν ότι οι δραστηριότητες των Κοινοτήτων καθιστούν αναγκαία την υπέρβαση του ποσοστού αυτού, είναι δυνατό, δυνάμει του πέμπτου εδαφίου της παραγράφου 9, να οριστεί νέο ποσοστό κατόπιν συμφωνίας μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου.

19 Για το οικονομικό έτος 1986, η Επιτροπή διαπίστωσε, κατόπιν διαβουλεύσεως με την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής, ότι το ανώτατο ποσοστό αυξήσεως ανερχόταν σε 7,1 %. Κατά την υποβολή του προσχεδίου προϋπολογισμού, η Επιτροπή ανέφερε ότι είχε θέσει ως στόχο να περιορίσει την αύξηση των πιστώσεων πληρωμών που είναι αναγκαίες για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες μέσα στο όριο του ανωτάτου ποσοστού του 7,1 %. Προσέθεσε, πάντως, ότι θα έπρεπε να γίνουν δεκτές ορισμένες εξαιρέσεις από την αρχή αυτή.

20 Ως προς το θέμα αυτό, η Επιτροπή υπενθύμισε ειδικότερα, με τη « γενική πολιτική εισαγωγή » του προσχεδίου προϋπολογισμού, ότι από το 1978 ο όγκος των πιστώσεων υποχρεώσεων αυξήθηκε με ρυθμό σαφώς υψηλότερο από αυτόν των πιστώσεων πληρωμών και ότι η εξέλιξη αυτή είχε ως αποτέλεσμα, δεδομένης της χρονικής κλιμακώσεως της εκτελέσεώς τους, την όλο και μεγαλύτερη αύξηση των χρηματικών αναγκών προκειμένου να εκπληρωθούν οι υποχρεώσεις αυτές. Από το 1978 έχουν σωρευθεί υποχρεώσεις περίπου 10 300 εκατομμυρίων ECU, από τα οποία τα 8 200 εκατομμύρια αφορούν τα τρία διαρθρωτικά ταμεία, δηλαδή το Κοινωνικό Ταμείο, το Περιφερειακό Ταμείο και το τμήμα προσανατολισμού του ΕΓΤΠΕ. Προκειμένου να επιτύχει την απορρόφηση αυτού του « βάρους του παρελθόντος » και να εξασφαλίσει τη χρηματική κάλυψή του, η Επιτροπή έκρινε ότι η αύξηση των πιστώσεων πληρωμών έπρεπε να

υπερβεί το ανώτατο ποσοστό του 7,1 %, στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την κάλυψη, κατά το 1986, των εν λόγω υποχρεώσεων.

21 Εγκρίνοντας τον προϋπολογισμό σε πρώτη ανάγνωση, το Συμβούλιο καθόρισε την αύξηση των πιστώσεων υποχρεώσεων και την αύξηση των πιστώσεων πληρωμών σε ποσά που παρέμεναν μέσα στα όρια του ανωτάτου ποσοστού του 7,1 %. Κατά τους υπολογισμούς του Συμβουλίου, το σχέδιο προϋπολογισμού συνεπαγόταν αύξηση των πιστώσεων υποχρεώσεων κατά 578,1 εκατομμύρια ECU, ήτοι κατά 7,05 %, και των πιστώσεων πληρωμών κατά 430 εκατομμύρια ECU, ήτοι κατά 7,04 %.

22 Στα σχόλια που συνόδευαν το σχέδιο προϋπολογισμού, το Συμβούλιο δήλωσε ότι ήταν « πρόθυμο να επανεξετάσει, κατά τη δεύτερη ανάγνωση του σχεδίου του προϋπολογισμού, τις πιστώσεις που έχουν εγγραφεί από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ και, με την ευκαιρία αυτή, να εξασφαλίσει ότι τα απαραίτητα ποσά για την τήρηση των υποχρεώσεων που προέκυψαν από τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης έναντι των δύο νέων κρατών μελών θα τεθούν στη διάθεση των ενδιαφερομένων χωρών ». Ανέφερε εξάλλου ότι, όσον αφορά το βάρος του παρελθόντος, ήταν πεπεισμένο ότι « πρόκειται για περίπλοκο ζήτημα που πρέπει να λύσουν από κοινού τα δύο σκέλη της δημοσιονομικής αρχής και ότι οποιαδήποτε λύση δοθεί στο πρόβλημα αυτό θα εκταθεί αναγκαστικά σε πολλά οικονομικά έτη ».

23 Το τέταρτο εδάφιο της παραγράφου 9 προβλέπει ότι, σε περίπτωση κατά την οποία το ποσοστό αυξήσεως που προκύπτει από το σχέδιο προϋπολογισμού το οποίο καταρτίζεται από το Συμβούλιο είναι ανώτερο από το ήμισυ του ανωτάτου ποσοστού, το Κοινοβούλιο μπορεί, ασκώντας το δικαίωμά του τροποποιήσεως, να αυξήσει περαιτέρω το επίπεδο των μη υποχρεωτικών δαπανών μέσα στο όριο του ημίσεος του ανωτάτου ποσοστού. Στην υπό κρίση περίπτωση, το Συμβούλιο υπολόγισε αυτό το περιθώριο ελιγμού του Κοινοβουλίου σε 291,1 εκατομμύρια ECU για τις υποχρεώσεις και σε 216,65 εκατομμύρια ECU για τις πληρωμές.

24 Πρέπει να παρατηρηθεί ότι τα μεγέθη που ανέφερε το Συμβούλιο δεν έχουν υπολογιστεί σε σχέση με εκείνα που προκύπτουν από τον προϋπολογισμό του 1985, όπως εγκρίθηκε και δημοσιεύτηκε, αλλά βάσει διορθωμένων μεγεθών, δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο, κατά τη διαδικασία που οδήγησε στην έγκριση του προϋπολογισμού του 1985, είχε εγκρίνει ορισμένες τροποποιήσεις, ως προς τις οποίες το Συμβούλιο διατύπωσε επιφυλάξεις και αντιρρήσεις. Δεδομένου, πάντως, ότι κατά του προϋπολογισμού του 1985 δεν ασκήθηκε εγκαίρως καμία προσφυγή, το Συμβούλιο δεν μπορεί, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας που αφορά τον προϋπολογισμό του 1986, να επι-

φέρει διόρθωση της βάσεως υπολογισμού της αυξήσεως των μη υποχρεωτικών δαπανών, ισχυριζόμενο ότι, κατά την προηγούμενη διαδικασία του προϋπολογισμού, ορισμένες τροποποιήσεις είχαν εγκριθεί αντικανονικώς· πράγματι, οι αυξήσεις των δαπανών που προκύπτουν από τις τροποποιήσεις αυτές συμπεριλαμβάνονται στις δαπάνες « του τρέχοντος οικονομικού έτους », οι οποίες αποτελούν, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 9, τη βάση υπολογισμού για την εφαρμογή του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως. Αν δεν ληφθεί υπόψη η διόρθωση της βάσεως την οποία επιχείρησε το Συμβούλιο, το περιθώριο ελιγμού του Κοινοβουλίου ήταν 294 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 217 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις πληρωμών.

25 Δεν αμφισβητείται ότι οι τροποποιήσεις που επέφερε το Κοινοβούλιο σε πρώτη ανάγνωση οδήγησαν σε συνολική αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών αισθητά μεγαλύτερη από το περιθώριο ελιγμού που μόλις αναφέρθηκε. Η αύξηση αυτή, σε σχέση με το σχέδιο προϋπολογισμού που είχε εγκρίνει το Συμβούλιο και σύμφωνα με τις διαφορετικές μεθόδους υπολογισμού που ακολούθησαν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, υπερέβαινε, κατά πάσα περίπτωση, τα 1 700 εκατομμύρια ECU τόσο όσον αφορά τις πιστώσεις υποχρεώσεων όσο και όσον αφορά τις πιστώσεις πληρωμών.

26 Από τις συζητήσεις του Κοινοβουλίου προκύπτει ότι σκοπός των αυξήσεων αυτών ήταν, ιδίως, να συμβάλουν στην απορρόφηση του « βάρους του παρελθόντος », όπως είχε προτείνει η Επιτροπή στο προσχέδιο προϋπολογισμού και, επιπλέον, να ενισχύσουν τα τρία διαρθρωτικά ταμεία, προκειμένου να μπορέσουν τα ταμεία αυτά να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα που συνδέονται με την προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, την 1η Ιανουαρίου 1986, στην Κοινότητα. Με το από 14 Νοεμβρίου 1985 ψήφισμά του σχετικά με το σχέδιο γενικού προϋπολογισμού, το Κοινοβούλιο, αφού υπενθύμισε τις πολιτικές και νομικές υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί έναντι των νέων κρατών μελών, δήλωσε ότι έπρεπε να επανεγγραφούν, βάσει των ποσών που θεώρησε απαραίτητα η Επιτροπή, « τα απαραίτητα κονδύλια προς αντιμετώπιση της διεύρυνσης και το μεγαλύτερο μέρος των πληρωμών που απορρέουν από υποχρεώσεις που έχουν ήδη ψηφιστεί κατά το παρελθόν », δεδομένου ότι οι δύο αυτές κατηγορίες δαπανών είναι αλληλένδετες.

27 Κατά τη δεύτερη ανάγνωση του προϋπολογισμού, το Συμβούλιο αποφάσισε να αυξήσει τις μη υποχρεωτικές δαπάνες, σε σχέση με τα μεγέθη που αναφέρονταν στο σχέδιο προϋπολογισμού, κατά 1 199 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και κατά 1 251 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις πληρωμών. Τα ποσά αυτά αντιπροσώπευαν ποσοστό αυξήσεως, σε σχέση με τη διορθωμένη βάση του 1985 που είχε δεχτεί το Συμβούλιο, 14,63 % για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 20,5 % για τις πιστώσεις πληρωμών. Με έγγραφο που απηύθυνε στον πρόεδρο του Κοινοβουλίου στις 29 Νοεμβρίου 1985, το Συμβούλιο εξήγησε τον τρόπο με τον οποίο είχε αποφα-

σίσει επί των τροποποιήσεων που είχε ψηφίσει το Κοινοβούλιο σε πρώτη ανάγνωση και ανέφερε συγχρόνως ότι το Συμβούλιο ήταν σύμφωνο « κατά συνέπεια » να προτείνει στη Συνέλευση να καθοριστούν για το 1986, όσον αφορά τις μη υποχρεωτικές δαπάνες, νέα ποσοστά για τις πιστώσεις υποχρεώσεων (14,63 %) και για τις πιστώσεις πληρωμών (20,5 %).

28 Στην αρχή της συζητήσεως όσον αφορά τη δεύτερη ανάγνωση του προϋπολογισμού, το Κοινοβούλιο άφησε να εννοηθεί ότι θεωρούσε τις μεταβολές που είχε δεχτεί το Συμβούλιο μηδαμινές και ότι δεν ήταν διατεθειμένο να συμφωνήσει ούτε με τα ποσά που είχε εγκρίνει το Συμβούλιο σε δεύτερη ανάγνωση ούτε με τις τροποποιημένες τιμές του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως. Πράγματι, κύριο χαρακτηριστικό της συζητήσεως υπήρξε η μέριμνα καταρτίσεως προϋπολογισμού, στον οποίο θα ελαμβάνοντο επαρκώς υπόψη οι συνδεόμενες με τη διεύρυνση δαπάνες και το « βάρος του παρελθόντος ».

29 Κατά τη 1052η σύνοδό του, η οποία πραγματοποιήθηκε στο Στρασβούργο στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1985, το Συμβούλιο διατύπωσε ακόμα μία πρόταση συμβιβασμού, την οποία χαρακτήρισε ως έσχατη. Με την ευκαιρία αυτή, το Συμβούλιο δήλωσε ότι ήταν πρόθυμο να δεχτεί νέα αύξηση των ποσών που είχε εγκρίνει σε δεύτερη ανάγνωση, δηλαδή αύξηση των πιστώσεων υποχρεώσεων κατά 195,7 εκατομμύρια ECU και των πιστώσεων πληρωμών κατά 241,8 εκατομμύρια ECU. Πρότεινε, εξάλλου, να αυξηθεί το ανώτατο ποσοστό αυξήσεως σε 17,02 % για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και σε 24,46 % για τις πιστώσεις πληρωμών. Το Συμβούλιο εξουσιοδότησε τον πρόεδρό του να διαβιβάσει τις προτάσεις αυτές στο Κοινοβούλιο, διευκρινίζοντας συγχρόνως ότι, σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο δεν συμφωνούσε με τις προτάσεις αυτές, θα τις ανακαλούσε.

30 Το Κοινοβούλιο δεν δέχτηκε τις συμβιβαστικές αυτές προτάσεις και ο πρόεδρος του Συμβουλίου τις ανακάλεσε ρητώς. Αντιθέτως, το Κοινοβούλιο επέφερε τροποποιήσεις βάσει των οποίων επήλθε αύξηση των πιστώσεων, σε σχέση με τις πιστώσεις που αναφέρονταν στο τροποποιημένο σχέδιο του Συμβουλίου, κατά 401,7 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και κατά 563,3 εκατομμύρια ECU για τις πιστώσεις πληρωμών. Έτσι, το σύνολο των πιστώσεων που αφορούσαν τις μη υποχρεωτικές δαπάνες ανήλθε σε 9 801,9 εκατομμύρια για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και σε 7 917,7 εκατομμύρια για τις πιστώσεις πληρωμών. Στις 18 Δεκεμβρίου 1985, ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου διαπίστωσε ότι η διαδικασία του προϋπολογισμού είχε περατωθεί και ότι, στη συνέχεια, ο γενικός προϋπολογισμός για το οικονομικό έτος 1986, όπως είχε ψηφιστεί σε δεύτερη ανάγνωση από το Κοινοβούλιο, είχε οριστικώς εγκριθεί.

31 Από τα προαναφερόμενα μεγέθη φαίνεται ότι η αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών που προέκυψε από τη δεύτερη ανάγνωση του προϋπολογισμού από το Κοινοβούλιο ανήλθε σε 18,17 % (υποχρεώσεις) και σε 29,10 % (πληρωμές) σε σχέση με τον προϋπολογισμό του 1985 όπως είχε εγκριθεί, τα μεγέθη δε αυτά ήταν, αντιστοίχως, 19,53 % και 29,73 % σε σχέση με τη διορθωμένη βάση υπολογισμού του 1985 την οποία είχε δεχτεί το Συμβούλιο.

32 Η σύντομη αυτή έκθεση επιτρέπει τη διαπίστωση τριών πραγματικών γεγονότων όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόστηκαν οι διατάξεις περί ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως:

α) η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο συμφώνησαν ότι το ποσοστό αυξήσεως που είχε καθορίσει η Επιτροπή δεν ήταν επαρκές προκειμένου να εξασφαλιστεί η καλή λειτουργία των Κοινοτήτων κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους 1986·

β) το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο δεν μπόρεσαν να συμφωνήσουν επί ενός νέου ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως, μολονότι οι προτάσεις που υιοθέτησαν τελικά τα δύο όργανα δεν απείχαν και πολύ μεταξύ τους·

γ) οι πιστώσεις που ψηφίστηκαν από το Κοινοβούλιο σε δεύτερη ανάγνωση και επικυρώθηκαν με τον προϋπολογισμό, όπως τον ενέκρινε στις 18 Δεκεμβρίου 1985 ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου, υπερβαίνουν το ανώτατο ποσοστό αυξήσεως που είχε καθορίσει η Επιτροπή και τις διάφορες τροποποιήσεις των ποσοστών που είχε προτείνει το Συμβούλιο.

33 Το Συμβούλιο αμφισβητεί το ανωτέρω, υπό το στοιχείο β), γεγονός. Υποστηρίζει ότι το Κοινοβούλιο, υπερβαίνοντας τις αυξήσεις που είχε προτείνει σε δεύτερη ανάγνωση το Συμβούλιο, δέχτηκε σιωπηρώς τα μεγέθη του ανωτάτου ποσοστού που είχε καθορίσει το Συμβούλιο. Το Κοινοβούλιο παρατηρεί, εντούτοις, ότι η άποψη αυτή ισοδυναμεί με αποδοχή νέου ποσοστού, το οποίο είχε καθοριστεί μονομερώς από το Συμβούλιο, ενώ η Συνθήκη απαιτεί συμφωνία μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου. Υπενθυμίζει, εξάλλου, ότι το Κοινοβούλιο δεν έχει μόνο τη δυνατότητα είτε να αποδεχτεί είτε να απορρίψει το νέο ποσοστό που προτείνει το Συμβούλιο, αλλά μπορεί επίσης, ανά πάσα στιγμή, δυνάμει του άρθρου 203, παράγραφος 8, της Συνθήκης, να απορρίψει το σχέδιο προϋπολογισμού στο σύνολό του.

34 Πρέπει να διευκρινιστεί σχετικά ότι, καίτοι η Συνθήκη προβλέπει ότι ο καθορισμός του ανωτάτου ποσοστού από την Επιτροπή πρέπει να γίνεται βάσει αντικειμενικών στοιχείων, δεν είχε προβλεφθεί κανένα κριτήριο για την τροποποίηση του ποσοστού

αυτού: σύμφωνα με το πέμπτο εδάφιο της παραγράφου 9 του άρθρου 203, αρκεί να υπάρξει συμφωνία μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου. Δεδομένης της σημασίας της συμφωνίας αυτής, η οποία παρέχει στα δύο όργανα, ενεργούντα κατόπιν συνεννοήσεως, την ελευθερία να αυξάνουν τις πιστώσεις για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες πέραν του ποσοστού που έχει διαπιστώσει η Επιτροπή, η συμφωνία αυτή δεν μπορεί να λογιστεί ως επιτευχθείσα βάσει της εικαζομένης βουλήσεως του ενός από τα δύο όργανα.

35 Το Κοινοβούλιο αμφισβητεί το ανωτέρω, υπό το στοιχείο γ), γεγονός. Το όργανο αυτό υποστηρίζει ότι οι μη υποχρεωτικές δαπάνες του οικονομικού έτους 1986 όσον αφορά τη διεύρυνση και την απορρόφηση του « βάρους του παρελθόντος » δεν αντιστοιχούσαν σε καμία δαπάνη του οικονομικού έτους 1985. Επομένως, η διαδικασία που θεσπίζεται από το άρθρο 203, παράγραφος 9, και συνίσταται στην εφαρμογή ενός ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως στις μη υποχρεωτικές δαπάνες του τρέχοντος οικονομικού έτους δεν μπορούσε να αφορά τις εν λόγω δαπάνες.

36 Το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 9 ορίζει ότι, « για το σύνολο των εξόδων που δεν απορρέουν υποχρεωτικώς από τη Συνθήκη ή από τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής », ορίζεται κατ' έτος ανώτατο ποσοστό « σε σχέση προς τα έξοδα της αυτής φύσεως του τρέχοντος οικονομικού έτους ». Η έκφραση « έξοδα της αυτής φύσεως » δεν μπορεί να αφορά παρά μόνο τα έξοδα που αναφέρονται στην αρχή της εν λόγω φράσεως, δηλαδή τα έξοδα που είναι μη υποχρεωτικά. Από αυτό έπεται ότι η Συνθήκη δεν αναγνωρίζει την ύπαρξη μη υποχρεωτικών δαπανών, η αύξηση των οποίων θα διέφευγε από το πεδίο εφαρμογής του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως.

37 Με το υπόμνημα αντικρούσεώς του, το Κοινοβούλιο προσάπτει επιπλέον στο Συμβούλιο ότι συμπεριφέρθηκε παράνομα, υποβάλλοντας ατελές σχέδιο προϋπολογισμού, καθόσον, ιδίως, το σχέδιο αυτό δεν περιελάμβανε τις αναγκαίες πιστώσεις προκειμένου να αντιμετωπιστεί η διεύρυνση και να επιτευχθεί η απορρόφηση του « βάρους του παρελθόντος ». Υποστηρίζει ότι κατά τον τρόπο αυτό το Συμβούλιο παραβίασε τις γενικές αρχές της καταρτίσεως πλήρους και ειλικρινούς προϋπολογισμού. Η συμπεριφορά αυτή υποχρέωσε το Κοινοβούλιο να συμπληρώσει τον προϋπολογισμό και, συνεπώς, περιόρισε τις εξουσίες αυτού.

38 Ανεξάρτητα από τη βαρύτητα του επιχειρήματος αυτού όσον αφορά την υπέρβαση του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως λόγω των τροποποιήσεων που ψήφισε το Κοινοβούλιο, αρκεί να παρατηρηθεί επί του θέματος αυτού ότι δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο, αλλά στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο, ενεργούντων κατόπιν συνεννοήσεως, να

καθορίζουν τις ανάγκες που ανακύπτουν, για τον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων, από ιδιαίτερες καταστάσεις όπως η προσχώρηση νέων κρατών μελών ή η απορρόφηση του « βάρους του παρελθόντος ».

39 Αναγκαστικά, επομένως, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η πράξη του προέδρου του Κοινοβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1985, με την οποία αυτός διαπίστωσε την οριστική έγκριση του προϋπολογισμού του 1986, εκδόθηκε σε χρόνο κατά τον οποίο η διαδικασία του προϋπολογισμού δεν είχε ακόμα περατωθεί, εφόσον δεν υπήρχε συμφωνία μεταξύ των ενδιαφερομένων οργάνων επί του ενδεδειγμένου ύψους του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως. Η πράξη αυτή είναι, επομένως, παράνομη.

Επί των συνεπειών της αναγνωρίσεως του παρανόμου

40 Το Συμβούλιο ζητεί την ακύρωση του προϋπολογισμού του 1986 στο μέτρο που οι πιστώσεις υποχρεώσεων και οι πιστώσεις πληρωμών όσον αφορά τις μη υποχρεωτικές δαπάνες υπερβαίνουν τα νέα ποσοστά αυξήσεως που πρότεινε το Συμβούλιο με το από 29 Νοεμβρίου 1985 έγγραφο προς τον πρόεδρο του Κοινοβουλίου. Το Συμβούλιο ζητεί επιπλέον από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η διαπίστωση της οριστικής εγκρίσεως του προϋπολογισμού, στην οποία προέβη ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου στις 18 Δεκεμβρίου 1985, έγινε κατά παράβαση των Συνθηκών και ειδικότερα του άρθρου 203, παράγραφοι 7 και 9, της Συνθήκης ΕΟΚ και των αντιστοίχων διατάξεων των Συνθηκών ΕΚΑΕ και ΕΚΑΧ. Επικουρικώς, το Συμβούλιο ζητεί την ακύρωση του προϋπολογισμού του 1986 στο σύνολό του και, κατά συνέπεια, της πράξεως του προέδρου του Κοινοβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1985· καλεί δε το Δικαστήριο να υποδείξει, σε περίπτωση ολικής ακυρώσεως, τα αποτελέσματα που πρέπει να θεωρηθούν οριστικά.

41 Το Κοινοβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο, σε περίπτωση που το τελευταίο θεωρήσει βάσιμη την προσφυγή, να κρίνει ότι η ακύρωση καλύπτει το σύνολο του προϋπολογισμού, ούτως ώστε να επεκταθεί στην όλη διαδικασία του προϋπολογισμού, η οποία υπήρξε παράτυπη από την αρχή λόγω της παράνομης συμπεριφοράς του Συμβουλίου. Το Κοινοβούλιο τονίζει ότι η μερική ακύρωση θα αντέβαινε στο χαρακτήρα του προϋπολογισμού ως ενιαίας πράξεως και, επιπλέον, θα διατηρούσε σε ισχύ το σχέδιο όπως τροποποιήθηκε, σε δεύτερη ανάγνωση, από το Συμβούλιο, αποτέλεσμα που αντιβαίνει προς το άρθρο 203, παράγραφος 9.

42 Πρέπει, καταρχάς, να παρατηρηθεί ότι, καίτοι το Δικαστήριο υποχρεούται να επαγρυπνά ώστε τα όργανα που αποτελούν τη δημοσιονομική αρχή να σέβονται τα όρια

των αρμοδιοτήτων τους, δεν εναπόκειται σ' αυτό να παρεμβαίνει κατά τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου οι οποίες πρέπει να καταλήγουν, τηρουμένων των ορίων αυτών, στην κατάρτιση του γενικού προϋπολογισμού των Κοινοτήτων. Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθεί το κύριο αίτημα του Συμβουλίου περί μερικής ακυρώσεως του προϋπολογισμού, η αποδοχή του οποίου θα είχε ως αποτέλεσμα να τεθεί σε ισχύ ο προϋπολογισμός υπό τη μορφή που προέκυπτε από τις προτάσεις που έκανε το Συμβούλιο προς το Κοινοβούλιο στις 29 Νοεμβρίου 1985.

43 Παρατηρείται, στη συνέχεια, ότι η αντικανονικότητα από την οποία πάσχει η πράξη του προέδρου του Κοινοβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1985, πηγάζει από το γεγονός ότι αυτός διαπίστωσε, σύμφωνα με το άρθρο 203, παράγραφος 7, ότι ο προϋπολογισμός είχε « οριστικώς » εγκριθεί, ενώ δεν υπήρχε ακόμα οριστική έγκριση, εφόσον τα δύο όργανα δεν είχαν ακόμα συμφωνήσει επί του ύψους του νέου ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως.

44 Εξετάζοντας, εκ των υστέρων, την κατάσταση που επικρατούσε κατά το χρόνο της δεύτερης αναγνώσεως του προϋπολογισμού από το Κοινοβούλιο, φαίνεται ότι οι εκατέρωθεν θέσεις των δύο οργάνων δεν μπορούσαν καθόλου να αποκλείσουν τη δυνατότητα επιτεύξεως συμφωνίας. Πράγματι, οι αυξήσεις των μη υποχρεωτικών δαπανών που ψήφισε το Κοινοβούλιο αντιπροσώπευαν ποσοστό αυξήσεως 18,17 % για τις πιστώσεις υποχρεώσεων και 29,10 % για τις πιστώσεις πληρωμών, ενώ τα ποσοστά που προέκυπταν από τις τελευταίες προτάσεις του Συμβουλίου — τις προτάσεις συμβιβασμού, έστω και αν αργότερα οι προτάσεις αυτές « ανακλήθηκαν » — ήταν αντιστοίχως 17,02 % και 24,46 %.

45 Δεν χρειάζεται να εξετάσει το Δικαστήριο σε ποιο βαθμό η στάση του Συμβουλίου ή του Κοινοβουλίου καθόλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων επί του προϋπολογισμού εμπόδισε την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των οργάνων αυτών. Το Δικαστήριο οφείλει να περιοριστεί στη διαπίστωση ότι, ελλείψει της ουσιαστικής αυτής συμφωνίας, ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου δεν μπορούσε νομίμως να διαπιστώσει την οριστική έγκριση του προϋπολογισμού· επομένως, η διαπίστωση αυτή πρέπει να ακυρωθεί.

46 Η ακύρωση της πράξεως του προέδρου του Κοινοβουλίου συνεπάγεται την ακυρότητα του προϋπολογισμού του 1986. Παρέλκει, επομένως, η έκδοση αποφάσεως επί του αιτήματος του Συμβουλίου περί ολικής ακυρώσεως του προϋπολογισμού αυτού.

47 Στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο εναπόκειται να λάβουν τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της παρούσας απόφασης και να επαναλάβουν τη διαδικασία του

προϋπολογισμού από το συγκεκριμένο σημείο κατά το οποίο το Κοινοβούλιο αύξησε, σε δεύτερη ανάγνωση, τις πιστώσεις όσον αφορά τις μη υποχρεωτικές δαπάνες καθ' υπέρβαση του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως που είχε καθορίσει η Επιτροπή, χωρίς να έχει συμφωνήσει με το Συμβούλιο επί του ύψους του νέου ποσοστού.

48 Το ανίσχυρο του προϋπολογισμού του 1986 διαπιστώνεται σε χρόνο κατά τον οποίο ήδη έχει διανυθεί σημαντικό τμήμα του οικονομικού έτους 1986. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η ανάγκη διασφαλίσεως συνέχειας στην ευρωπαϊκή δημόσια υπηρεσία, καθώς και σοβαροί λόγοι ασφάλειας του δικαίου, ανάλογοι με εκείνους που ανακύπτουν σε περίπτωση ακυρώσεως ορισμένων κανονισμών, δικαιολογούν την άσκηση εκ μέρους του Δικαστηρίου της εξουσίας που του απονέμει ρητώς το άρθρο 174, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ σε περίπτωση ακυρώσεως κανονισμού και τον προσδιορισμό από το Δικαστήριο των αποτελεσμάτων του προϋπολογισμού του 1986 που πρέπει να θεωρηθούν οριστικά. Υπό τις ιδιαίτερες περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ακύρωση της πράξεως του προέδρου του Κοινοβουλίου δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση το κύρος των πληρωμών που έχουν πραγματοποιηθεί και των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί σε εκτέλεση του προϋπολογισμού του 1986 μέχρι την ημερομηνία εκδόσεως της παρούσας απόφασης.

49 Το Συμβούλιο υπέβαλε ακόμα, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, αίτημα που δεν αφορά τον τρόπο εφαρμογής του ανωτάτου ποσοστού αυξήσεως, αλλά την αύξηση από το Κοινοβούλιο, σε δεύτερη ανάγνωση, ορισμένων κονδυλίων του προϋπολογισμού, τα οποία αφορούν δαπάνες που αποτελούν, κατά την άποψη του Συμβουλίου, υποχρεωτικές δαπάνες.

50 Μετά την ακύρωση της από 18 Δεκεμβρίου 1985 πράξεως του προέδρου του Κοινοβουλίου, το αίτημα αυτό κατέστη άνευ αντικειμένου. Πρέπει, εξάλλου, να παρατηρηθεί ότι τα προβλήματα οριοθετήσεως των μη υποχρεωτικών δαπανών σε σχέση με τις υποχρεωτικές δαπάνες αποτελούν το αντικείμενο διοργανικής διαδικασίας συμβιβασμού, η οποία έχει θεσπιστεί με την « κοινή δήλωση » του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1982 (ΕΕ C 194), και στο πλαίσιο της οποίας τα προβλήματα αυτά είναι δυνατό να λυθούν.

51 Το Δικαστήριο, τελικά, οφείλει:

— να ακυρώσει την πράξη του προέδρου του Κοινοβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1985 περί διαπιστώσεως της οριστικής εγκρίσεως του προϋπολογισμού του 1986 (« οριστική έγκριση του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το οικονομικό έτος 1986 »)·

— να διευκρινίσει ότι η ακύρωση αυτή δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση το κύρος των πληρωμών που έχουν διενεργηθεί και των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί πριν από την έκδοση της παρούσας απόφασης σε εκτέλεση του προϋπολογισμού του 1986 όπως δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα·

— να απορρίψει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

Επί των δικαστικών εξόδων

52 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Πάντως, κατά την παράγραφο 3, πρώτο εδάφιο, του ίδιου άρθρου, το Δικαστήριο μπορεί να συμψηφίσει τα έξοδα, ολικώς ή μερικώς, σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων. Δεδομένου ότι οι διάδικοι ηττήθηκαν μερικώς, τα δικαστικά έξοδα πρέπει να συμψηφιστούν· οι παρεμβάντες πρέπει να φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την από 18 Δεκεμβρίου 1985 πράξη του προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου περί διαπιστώσεως της οριστικής εγκρίσεως του προϋπολογισμού του 1986 [« οριστική έγκριση του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το οικονομικό έτος 1986 » (ΕΕ L 358, σ. 1)].

2) Η ακύρωση της προαναφερθείσας από 18 Δεκεμβρίου 1985 πράξεως του προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση το κύρος των πληρωμών που έχουν διενεργηθεί και των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί πριν από την έκδοση της παρούσας απόφασης, σε εκτέλεση του προϋπολογισμού του 1986 όπως δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

3) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

4) Κάθε διάδικος, συμπεριλαμβανομένων των παρεμβάντων στη δίκη, φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Κακούρης

O' Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 3 Ιουλίου 1986.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart