YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
3 päivänä heinäkuuta 1986 *

Asiassa 34/86,

Euroopan yhteisöjen neuvosto, asiamiehinään neuvoston oikeudelliset neuvonantajat D. Gordon-Smith ja F. van Craeyenest, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston johtaja J. Käser, Kirchberg,

kantajana,

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat M. Seidel, Bonn,

Ranskan tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston johtaja G. Guillaume, ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään T. J. G. Pratt, Treasury Solicitor, avustajana F. Jacobs, Queen's Counsel,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehenään parlamentin oikeudellinen neuvonantaja F. Pasetti-Bombardella, avustajina J. Lever, Queen's Counsel, Lontoo, ja asianajaja

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Lyon-Caen, Pariisi, prosessiosoite Luxemburgissa Euroopan parlamentin pääsihteeristö, Kirchberg,

vastaajana,

jossa on nostettu Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 1986 yleisen talousarvion laillisuuteen liittyvä kumoamiskanne,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann ja R. Joliet sekä tuomarit G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias,

julkisasiamies: G. F. Mancini,
kirjaaja: P. Heim,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen neuvosto on yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 11.2.1986 toimittamallaan kannekirjelmällä nostanut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan nojalla kanteen Euroopan parlamenttia vastaan ja vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 1986 yleisen talousarvion (EYVL N:o L 358) osittain tai, toissijaisesti, kokonaisuudessaan sekä kumoamaan Euroopan parlamentin puhemiehen 18.12.1985 tekemän päätöksen, jolla puhemies on todennut talousarvion lopullisesti vahvistetuksi.

2 Neuvosto sekä Saksan, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset, jotka ovat tukeneet asiassa väliintulijoina neuvoston vaatimuksia, väittävät etenkin, että Euroopan parlamentti on perustamissopimusten vastaisesti, erityisesti ETY:n perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdan ja Euratomin ja EHTY:n perustamissopimusten vastaavien määräysten vastaisesti, korottanut tiettyjä talousarviomäärärahoja talousarvioesityksen toisessa käsittelyssä äänestettyjen tarkistusten seurauksena. Näiden korotusten seurauksena varainhoitovuoden 1986 talousarviossa esitettyjen muiden kuin pakollisten menojen määrä ylittäisi, suhteessa varainhoitovuoden 1985 menoihin, enimmäismäärän, jolla menoja voidaan edellä tarkoitetun 9 kohdan nojalla korottaa.

3 Euroopan parlamentti väittää ensisijaisesti, että kannetta ei voi ottaa tutkittavaksi. Toissijaisesti se esittää, että se on noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdan sanamuotoa ja tarkoitusta. Sitä vastoin neuvosto on sen mielestä toiminut perustamissopimusten määräysten eli erityisesti ETY:n perustamissopimuksen 199 artiklan vastaisesti antaessaan parlamentille talousarvioesityksen, ja parlamentin ensimmäisen käsittelyn jälkeen, muutetun talousarvioesityksen, jonka vahvistaminen olisi aiheuttanut tilanteen, jossa yhteisöt eivät olisi kyenneet vastaamaan velvoitteistaan.

Tutkittavaksi ottaminen

4 Parlamentti kiistää, että neuvostolla olisi mahdollisuus vedota ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklaan saadakseen talousarvion kumotuksi Euroopan parlamentin antamana toimena. Parlamentin mukaan 173 artiklassa ei määrätä, että Euroopan parlamentin toimen laillisuutta voitaisiin valvoa, eikä siinä myöskään määrätä, että parlamentti voisi puolestaan saattaa yhteisöjen neuvoston ja komission antamien toimien laillisuuden yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

5 Kuitenkin on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo 23.4.1986 antamassaan tuomiossa (asia 294/83, Parti écologiste "Les Verts", Kok. 1986, s. 1339) katsonut, että ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla voidaan nostaa kanne sellaisten Euroopan parlamentin toimien kumoamiseksi, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin, jos muut tässä määräyksessä asetetut edellytykset täyttyvät.

6 On siis täsmennettävä, että yhteisöjen yleinen talousarvio on toimi, jossa vuosittain ennalta määrätään ja hyväksytään tulot ja menot. ETY:n perustamissopimuksen 199 artiklan toisen kohdan mukaan näiden tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Perustamissopimuksen 205 artiklan nojalla komission tehtävänä on toteuttaa talousarviota annettujen määrärahojen rajoissa, kun taas talousarvioon otetut tulot määrittelevät arvonlisävero-osuuden, joka jäsenvaltioiden on siirrettävä yhteisöille. Tämän johdosta talousarvio, joka on 203 artiklan 7 kohdan mukaisesti parlamentin puhemiehen lopulliseksi vahvistama, on toimi, joka tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin.

7 Parlamentti väittää, että parlamentin puhemiehen ETY:n perustamissopimuksen 203 artiklan 7 kohdan nojalla tekemää toteamusta siitä, että talousarvio on lopullisesti vahvistettu, ei voida pitää toimena, jonka kumoamiseksi voidaan nostaa kanne. Parlamentin puhemies vahvistaa talousarvion vasta talousarviomenettelyn loputtua voimatta vaikuttaa menettelyn lopputulokseen. Jos parlamentin puhemiehen toteamusta talousarvion vahvistamisesta pidettäisiin toimena, jonka kumoamiseksi voidaan nostaa kanne, perustettaisiin näin ollen kolmas itsenäinen budjettivallan käyttäjä, joka olisi erillään kahdesta muusta budjettivallan käyttäjästä, neuvostosta ja parlamentista.

8 Tämä väite on myös hylättävä. Parlamentin puhemies toteaa muodollisesti talousarviomenettelyn päättyneen vahvistamalla talousarvion lopulliseksi ja tekee siten talousarvion sitovaksi suhteessa sekä toimielimiin että jäsenvaltioihin. Tässä tehtävässään parlamentin puhemies tekee erillisen objektiivisen oikeustoimen sellaisen menettelyn päätteeksi, jolle on ominaista eri toimielinten yhteinen toiminta. Puhemies ei tee tätä tointa erillisenä budjettivallan käyttäjänä, josta ei ole määrätty perustamissopimuksessa, vaan Euroopan parlamentin elimen ominaisuudessa.

9 Parlamentti väittää edelleen, että toisen käsittelyn yhteydessä tehty parlamentin päätös neuvoston muuttamasta talousarvioesityksestä ei ole sellainen, että sitä vastaan voidaan nostaa kumoamiskanne.

10 Parlamentti esittää tältä osin, että talousarviomenettelyn yhteydessä parlamentin ja neuvoston roolit ovat toisiaan täydentäviä ja että näiden kahden toimielimen yhteinen toiminta johtaa siihen, että vahvistetaan talousarvio, joka on yhteinen toimi, jota vastaavaa ei ole yhteisön toimielinten toimien joukossa. Tämän johdosta on siis mahdotonta, että tällainen toimi kumottaisiin ainoastaan toisen asianomaisen toimielimen tekemien päätösten osalta. Tältä osin parlamentti huomauttaa, että ETY:n perustamissopimuksen 176 artiklan mukaan "toimielimen, jonka säädös on julistettu mitättömäksi", on toteutetta-

va yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Koska yhteisön talousarvio on kahden toimielimen yhteinen toimi, tätä määräystä ei voida soveltaa tähän tapaukseen. Olisi siis todettava, että talousarviosta ei voida nostaa kumoamiskannetta.

11 Neuvosto puolestaan esittää, että varainhoitovuoteen 1975 saakka talousarvion valvonta kuului ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan soveltamisalaan sen vuoksi, että talousarvion vahvistaminen oli neuvoston toimi, jolla oli oikeusvaikutuksia. On mahdotonta, että talousarviota koskevien perustamissopimuksen määräysten muutosten laatijat olisivat Euroopan parlamentin roolia laajentaessaan halunneet poistaa talousarvion yhteisöjen tuomioistuimen valvonnan alaisten toimien piiristä. Tämä valvonta on neuvoston mukaan välttämätön seuraus toimielinten velvollisuudesta toimia niille annettujen valtuuksien rajoissa.

12 On huomautettava, että ETY:n perustamissopimuksen 203 artiklan 10 kohdan mukaan kukin toimielin käyttää talousarviota koskevissa asioissa sille kuuluvia valtuuksia perustamissopimuksen määräyksiä noudattaen. Jos budjettivallan käyttäjän toimia ei voitaisi saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ne toimielimet, jotka käyttävät budjettivaltaa, voisivat heikentää jäsenvaltioiden tai muiden toimielinten toimivaltaa tai ylittää toimivaltuuksilleen asetetut rajat. Yhdessäkään perustamissopimuksen määräyksessä ei myöskään suljeta pois mahdollisuutta kanteen nostamiseen talousarvioon liittyvien toimien kumoamiseksi.

13 Tämän johdosta se, että kanteen kohteena olevat toimet koskevat talousarviota, ei estä kanteen tutkittavaksi ottamista. Havainnot, joita parlamentti on esittänyt kumoamistapauksessa toteutettavista toimenpiteistä, otetaan käsiteltäväksi pääasian tarkastelun jälkeen.

14 Kanteen tutkimatta jättämistä koskevat väitteet on näin ollen hylättävä kaikilta osin.

Pääasia

15 Aluksi on tarkasteltava niitä ETY:n perustamissopimuksen 203 artiklan määräyksiä, jotka liittyvät keskeisesti asianosaisten väliseen asiaan sekä näiden määräysten soveltamista varainhoitovuoden 1986 talousarvion vahvistamiseksi noudatetun menettelyn aikana. Kyseisen artiklan 9 kohdassa

ohjataan tätä menettelyä siltä osin kuin se koskee muiden kuin pakollisten menojen määrän vahvistamista eli sellaisten menojen määrän vahvistamista, jotka johtuvat muista kuin pakollisesti perustamissopimuksesta tai sen nojalla annetuista toimista aiheutuvista menoista.

16 Perustamissopimuksen 203 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan, 5 kohdan a alakohdan ja 6 kohdan määräyksistä ilmenee, että parlamentilla on oikeus tarkistaa talousarviota muiden kuin pakollisten menojen osalta, että neuvostolla on oikeus muuttaa mitä tahansa parlamentin tekemää tarkistusta ja että talousarvioesityksen toisen käsittelyn yhteydessä parlamentti voi kuitenkin muuttaa neuvoston sen tekemiin tarkistuksiin tekemiä muutoksia tai hylätä muutokset. Sitä vastoin pakollisten menojen osalta parlamentilla ei ole toisen käsittelyn yhteydessä oikeutta muuttaa neuvoston ratkaisua, joka koskee parlamentin ensimmäisen käsittelyn yhteydessä tekemiä muutosehdotuksia.

17 Perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdassa kuitenkin määrätään sen enimmäismäärän vahvistamisesta, jolla muita kuin pakollisia menoja voidaan korottaa suhteessa kuluvan varainhoitovuoden samankaltaisiin menoihin. Toimielimien on 9 kohdan kolmannen alakohdan nojalla otettava huomioon tämä "enimmäismäärä" talousarviomenettelyn aikana.

18 Kyseisen 9 kohdan toisen alakohdan mukaisesti komissio vahvistaa tämän enimmäismäärän vuosittain kolmen asiaa koskevan objektiivisen seikan perusteella eli bruttokansantuotteen määrän kehityksen, jäsenvaltioiden talousarvioiden keskimääräisen vaihtelun ja elinkustannusten kehityksen perusteella. Jos parlamentti, neuvosto tai komissio katsoo talousarviomenettelyn aikana, että yhteisöjen toiminta edellyttää tämän enimmäismäärän ylittämistä, uusi enimmäismäärä voidaan 9 kohdan viidennen alakohdan mukaisesti vahvistaa neuvoston ja parlamentin välisellä sopimuksella.

19 Varainhoitovuoden 1986 osalta komissio on talouspoliittista komiteaa kuultuaan todennut, että korotuksen enimmäismäärä nousee 7,1 prosenttiin. Talousarvioesityksen esittelyn yhteydessä komissio on ilmoittanut, että se on vahvistanut tavoitteeksi muihin kuin pakollisiin menoihin tarvittavien maksumäärärahojen kasvun pitämisen 7,1 prosentin enimmäismäärän rajoissa. Komissio on kuitenkin lisännyt, että tähän periaatteeseen olisi tehtävä joitakin poikkeuksia.

20 Tältä osin komissio on talousarvioesityksen "yleisessä poliittisessa johdannossa" huomauttanut erityisesti siitä, että vuodesta 1978 lähtien maksusitoumusmäärärahojen määrä on kasvanut selvästi nopeammin kuin maksumääräraho-

jen määrä. Tästä kehityksestä on ollut seurauksena, ottaen huomioon maksusitoumuksia vastaavien kohteiden sijoittumisen pitkälle aikavälille, että näiden maksusitoumusten rahoitustarve kasvaa jatkuvasti. Vuodesta 1978 lähtien maksusitoumuksia on kertynyt noin 10 300 miljoonaa ecua, joista 8 200 miljoonaa kolmeen rakennerahastoon, eli sosiaalirahastoon, aluekehitysrahastoon ja EMOTR:n ohjausosastoon. Poistaakseen tämän "menneisyyden taakan" ja kattaakseen sen kustannukset komissio on katsonut, että maksumäärärahojen korotuksen olisi ylitettävä 7,1 prosentin taso määrällä, jota pidettäisiin tarpeellisena kyseisten sitoumusten kattamiseksi vuonna 1986.

21 Antaessaan talousarvioesityksen ensimmäisessä käsittelyssä neuvosto on vahvistanut sekä maksusitoumusmäärärahojen että maksumäärärahojen korotukset tasoille, jotka eivät ylittäneet 7,1 prosentin enimmäismäärää. Neuvoston laskelmien mukaan talousarvioesityksessä oli maksusitoumusmäärärahojen osalta 578,1 miljoonan ecun, eli 7,05 prosentin, korotus ja maksumäärärahojen osalta 430 miljoonan ecun, eli 7,04 prosentin, korotus.

22 Talousarvioesityksen selvitysosassa neuvosto julisti olevansa "valmis tarkastelemaan talousarvioesityksen toisen käsittelyn yhteydessä uudelleen talousarvioon EAKR:ää ja ESR:ää varten otettuja määrärahoja ja varmistamaan, että kahden uuden jäsenvaltion liittymisneuvotteluista aiheutuvien sitoumusten kattamiseksi tarvittavat määrät kohdistettaisiin asianomaisille valtioille". Neuvosto on lisäksi menneisyyden taakan osalta todennut olevansa vakuuttunut siitä, "että kysymyksessä on monimutkainen kysymys, joka kahden budjettivallan käyttäjän on ratkaistava yhdessä, ja että tällainen ratkaisu ulottuu välttämättä usealle varainhoitovuodelle".

23 Perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdan neljännessä alakohdassa määrätään, että jos lisäys neuvoston hyväksymän talousarvioesityksen mukaan on yli puolet enimmäismäärästä, parlamentti voi käyttäessään oikeuttaan tarkistusten tekemiseen lisätä muiden kuin pakollisten menojen kokonaismäärää vielä enintään puolella enimmäismäärästä. Tämän johdosta neuvosto on vahvistanut parlamentin toimintamarginaaliksi 291,1 miljoonaa ecua maksusitoumusmäärärahojen osalta ja 216,65 miljoonaa ecua maksumäärärahojen osalta.

24 On huomattava, että neuvoston antamia lukuja ei ole laskettu suhteessa varainhoitovuoden 1985 vahvistetusta ja julkaistusta talousarviosta aiheutuviin lukuihin vaan suhteessa korjattuun laskentaperusteeseen, sillä parlamentti on varainhoitovuoden 1985 talousarviota koskevan menettelyn aikana tehnyt

tiettyjä tarkistuksia, joista neuvosto on esittänyt varauksia ja vastalauseita. Kuitenkin, ottaen huomioon, että varainhoitovuoden 1985 talousarviota koskevaa kannetta ei ole pantu vireille säädetyssä määräajassa, neuvosto ei voi käsiteltävänä olevan varainhoitovuoden 1986 talousarviota koskevan menettelyn yhteydessä esittää korjausta muiden kuin pakollisten menojen korotuksiin väittämällä, että tietyt edeltävän talousarviomenettelyn aikana tehdyt tarkistukset olisivat epäasianmukaisia. Näistä tarkistuksista johtuvat menojen lisäykset ovat osa "kuluvan varainhoitovuoden" menoja, jotka 9 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan muodostavat laskentaperustan korotusten enimmäismäärän vahvistamiselle. Jos ei oteta huomioon neuvoston suorittamaa laskentaperustan korjausta, parlamentin toimintamarginaali oli 294 miljoonaa ecua maksusitoumusmäärärahojen osalta ja 217 miljoonaa ecua maksumäärärahojen osalta.

25 On selvää, että parlamentin ensimmäisessä käsittelyssä tekemät tarkistukset ovat johtaneet muiden kuin pakollisten menojen kokonaismäärän lisäykseen, joka on ollut huomattavasti suurempi kuin edellä mainittu toimintamarginaali. Tämä lisäys olisi, suhteessa neuvoston vahvistamaan talousarvioesitykseen ja neuvoston ja parlamentin käyttämien erilaisten laskemismenetelmien mukaan, joka tapauksessa suurempi kuin 1 700 miljoonaa ecua sekä maksusitoumusmäärärahojen että maksumäärärahojen osalta.

26 Parlamentissa käydyistä keskusteluista ilmenee, että näiden lisäysten tarkoitus on erityisesti kattaa "menneisyyden taakkaa", kuten komissio oli talousarvioesityksessään ehdottanut, ja vahvistaa lisäksi kolmea rakennerahastoa, jotta ne voisivat vastata ongelmiin, jotka liittyvät Espanjan ja Portugalin liittymiseen yhteisöön 1.1.1986. Muistutettuaan uusia jäsenvaltioita koskevista sovituista poliittisista ja juridisista velvoitteista parlamentti on 14.11.1985 päivätyssä ja yleistä talousarvioesitystä koskevassa päätöslauselmassaan julistanut, että talousarvioon olisi otettava komission tarpeelliseksi katsomien laskelmien perusteella "laajentumisen kattamiseksi välttämättömät määrärahat ja suuri osa maksuista, jotka aiheutuvat jo edeltävien varainhoitovuosien aikana äänestetyistä sitoumuksista", koska näitä kahta menoluokkaa ei voi erottaa toisistaan.

27 Talousarvion toisessa käsittelyssä neuvosto on päättänyt korottaa muita kuin pakollisia menoja, suhteessa talousarvioesityksessä vahvistettuihin lukuihin, 1 199 miljoonaan ecuun maksusitoumusmäärärahojen osalta ja 1 251 miljoonaan ecuun maksumäärärahojen osalta. Neuvoston vahvistaman varainhoitovuoden 1985 talousarvion korjatun laskentaperusteen mukaisesti nämä määrät vastasivat 14,63 prosentin korotusta maksusitoumusmäärärahoihin ja 20,5

prosentin korotusta maksumäärärahoihin. Parlamentin puhemiehelle 29.11.1985 osoitetussa kirjeessä neuvosto on selittänyt tavan, jolla se on tehnyt päätöksen parlamentin ensimmäisen käsittelyn aikana tekemistä tarkistuksista ja ilmoittanut, että "tämän johdosta" neuvosto on sopinut siitä, että edustajakokouksen ehdotetaan vahvistavan varainhoitovuoden 1986 muita kuin pakollisia menoja koskevat uudet korotusten määrät maksusitoumusmäärärahoille (14,63 prosenttia) ja maksumäärärahoille (20,5 prosenttia).

28 Aloittaessaan talousarvion toista käsittelyä koskevat keskustelut parlamentti on antanut ymmärtää, että se piti neuvoston hyväksymiä muutoksia liian vaatimattomina ja että se ei ollut valmis hyväksymään neuvoston toisessa käsittelyssä vahvistamia määriä eikä enimmäiskorotusten muutettuja määriä. Keskusteluille on ollut ominaista huoli talousarvion laatimisesta siten, että laajentumiseen ja "menneisyyden taakkaan" liittyvät menot olisi riittävässä määrin otettu huomioon.

29 Neuvosto on 11.–12.12.1985 Strasbourgissa pidetyssä 1052. istunnossaan muodostanut vielä yhden, viimeiseksi luokittelemansa kompromissiehdotuksen. Neuvosto on julistanut olevansa valmis hyväksymään toisessa käsittelyssä vahvistettujen määrien uuden korotuksen eli 195,7 miljoona ecua maksusitoumusmäärärahojen osalta ja 241,8 miljoonaa ecua maksumäärärahojen osalta. Lisäksi se on ehdottanut korotusten enimmäismääräksi 17,02 prosenttia maksusitoumusmäärärahojen osalta ja 24,46 prosenttia maksumäärärahojen osalta. Neuvosto on valtuuttanut puheenjohtajansa esittämään nämä ehdotukset parlamentille ja täsmentänyt, että ehdotukset peruttaisiin, mikäli parlamentti ei hyväksyisi niitä.

30 Koska parlamentti ei ole hyväksynyt näitä ehdotuksia, neuvoston puheenjohtaja on muodollisesti perunut ne. Parlamentti on sitä vastoin tehnyt tarkistuksia, joiden johdosta määrärahojen korotus suhteessa neuvoston muutettuun talousarvioesitykseen on ollut 401,7 miljoonaa ecua maksusitoumusmäärärahojen osalta ja 563,3 miljoonaa ecua maksumäärärahojen osalta. Tämän johdosta muita kuin pakollisia menoja koskevien määrärahojen kokonaismääräksi on tullut 9 801,9 miljoonaa maksusitoumusmäärärahojen osalta ja 7 917,7 miljoonaa maksumäärärahojen osalta. Parlamentin puhemies on 18.12.1985 todennut talousarviomenettelyn päättyneeksi ja varainhoitovuoden 1986 yleisen talousarvion, sellaisena kuin parlamentti oli sen toisessa käsittelyssä hyväksynyt, lopullisesti vahvistetuksi.

31 Edellä luetelluista luvuista ilmenee, että parlamentin toisen käsittelyn tuloksena muiden kuin pakollisten menojen korotus oli 18,17 prosenttia (sitoumukset) ja 29,10 prosenttia (maksut) suhteessa varainhoitovuoden 1985 vahvistettuun talousarvioon ja 19,53 prosenttia (sitoumukset) ja 29,73 prosenttia (maksut) suhteessa neuvoston vahvistamaan varainhoitovuoden 1985 talousarviota koskevaan korjattuun laskentaperusteeseen.

32 Tämän yhteenvedon perusteella voidaan korotuksen enimmäismäärää koskevien määräysten soveltamisen osalta todeta kolme asiaa:

a) komissio, neuvosto ja parlamentti ovat olleet yhtä mieltä arvioidessaan, että korotuksen määrä, sellaisena kuin komissio on sen vahvistanut, ei ollut riittävä mahdollistamaan yhteisöjen moitteetonta toimintaa varainhoitovuoden 1986 aikana;

b) neuvosto ja parlamentti eivät ole päässeet yksimielisyyteen uudesta korotuksen enimmäismäärästä, vaikka näiden toimielinten lopulliset kannat ovat olleet varsin lähellä toisiaan; ja

c) parlamentin toisen käsittelyn aikana vahvistamat määrärahat, jotka on otettu parlamentin puhemiehen 18.12.1985 vahvistamaan talousarvioon, ylittävät komission vahvistaman korotuksen enimmäismäärän ja neuvoston ehdottamat erilaiset muutetut enimmäismäärät.

33 Neuvosto kiistää b alakohdassa esitetyn toteamuksen. Se esittää, että ylittäessään neuvoston toisessa käsittelyssä ehdottamat korotukset parlamentti on epäsuorasti hyväksynyt neuvoston vahvistamat enimmäismäärän korotukset. Parlamentti on kuitenkin huomauttanut, että tällainen väite johtaisi siihen, että neuvoston yksin vahvistama uusi enimmäismäärä tulisi hyväksytyksi, vaikka perustamissopimuksessa edellytetään neuvoston ja parlamentin keskinäistä sopimusta. Lisäksi parlamentti on huomauttanut, että parlamentilla ei ole ainoastaan mahdollisuutta hyväksyä tai hylätä neuvoston ehdottama uusi enimmäismäärä, vaan että se voi perustamissopimuksen 203 artiklan 8 kohdan nojalla milloin tahansa hylätä talousarvioesityksen kokonaisuudessaan.

34 Tältä osin on täsmennettävä, että vaikka perustamissopimuksessa määrätään, että komission on vahvistettava enimmäismäärä objektiivisten tekijöiden perusteella, määrän muuttamisen perusteista ei ole määräyksiä. Perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdan viidennen alakohdan mukaan riittää, että neuvosto ja parlamentti vahvistavat määrän keskinäisellä sopimuksellaan.

Tämä sopimus antaa näille kahdelle toimielimelle vapauden lisätä keskinäisellä yhteisymmärryksellä muiden kuin pakollisten menojen määrärahoja yli komission vahvistaman määrän, ja tämän sopimuksen tärkeyden huomioon ottaen ei voida katsoa, että tällainen sopimus olisi syntynyt jommankumman toimielimen oletetun suostumuksen perusteella.

35 Parlamentti kiistää edellä a alakohdassa esitetyn toteamuksen. Se väittää, että varainhoitovuoden 1986 laajentumista ja "menneisyyden taakkaa" koskevilla muilla kuin pakollisilla menoilla ei ollut vastinetta varainhoitovuonna 1985. Ne eivät siis voineet kuulua 203 artiklan 9 kohdassa vahvistetun menettelyn piiriin, jossa kuluvan varainhoitovuoden muihin kuin pakollisiin menoihin sovelletaan korotuksen enimmäismäärää.

36 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Kyseisen artiklan 9 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että "muille menoille kuin niille, jotka ovat tästä sopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä johtuvia pakollisia menoja vahvistetaan vuosittain se enimmäismäärä, jolla menoja voidaan suhteessa kuluvan varainhoitovuoden samankaltaisiin menoihin korottaa". Ilmaisu "samankaltaisiin menoihin" voi viitata ainoastaan kyseisen virkkeen alussa mainittuihin menoihin. Tämän johdosta perustamissopimuksessa ei tunnusteta sellaisten muiden kuin pakollisten menojen olemassaoloa, joita voitaisiin korottaa ilman korotuksen enimmäismäärän soveltamista.

37 Vastineessaan parlamentti syyttää neuvostoa lisäksi siitä, että se on toiminut lainvastaisesti antaessaan epätäydellisen talousarvioesityksen, erityisesti siinä, että se ei ollut sisällyttänyt esitykseen määrärahoja, joita tarvittaisiin laajentumiseen ja "menneisyyden taakan" kattamiseen. Neuvosto on siis rikkonut täydellisen ja todenmukaisen budjetoinnin yleisiä periaatteita. Tällainen käytös on estänyt parlamenttia täydentämästä talousarviota ja tämän johdosta rajoittanut sen toimivaltaa.

38 Riippumatta siitä, mikä on tämän väitteen vaikutus parlamentin tekemien tarkistusten aiheuttamaan korotuksen enimmäismäärän ylittämiseen, riittää, kun tältä osin todetaan, että niiden vaatimusten määritteleminen, joita yhteisöjen talousarvion kannalta asettavat sellaiset erityiset tilanteet, kuten uusien jäsenvaltioiden liittyminen ja "menneisyyden taakan" kattaminen, ei kuulu yhteisöjen tuomioistuimelle vaan yhdessä toimiville neuvostolle ja parlamentille.

39 Tämän johdosta on todettava, että parlamentin puhemiehen 18.12.1985 tekemä päätös, jolla hän on todennut varainhoitovuoden 1986 talousarvion lopullisesti vahvistetuksi, on tehty hetkellä, jolloin talousarviomenettely ei ollut vielä päättynyt sen vuoksi, että kaksi asianomaista toimielintä eivät olleet päässeet sopimukseen luvuista, joilla vahvistettaisiin korotuksen uusi enimmäismäärä. Päätös on siis lainvastainen.

Todetun lainvastaisuuden seuraukset

40 Neuvosto pyytää varainhoitovuoden 1986 budjetin kumoamista siltä osin kuin muihin kuin pakollisiin menoihin kuuluvat maksusitoumusmäärärahat ja 0maksumäärärahat ylittävät enimmäiskorotusten uudet määrät, joita koskevat ehdotukset neuvosto on tehnyt 29.11.1985 päivätyssä parlamentin puhemiehelle osoitetussa kirjeessä. Neuvosto pyytää lisäksi yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että talousarvion lopulliseksi vahvistaminen, sellaisena kuin parlamentin puhemies on sen 18.12.1985 todennut, on tapahtunut perustamissopimusten, erityisesti ETY:n perustamissopimuksen 203 artiklan 7 ja 9 kohdan ja Euratomin ja EHTY:n vastaavien määräysten, vastaisesti. Toissijaisesti neuvosto pyytää varainhoitovuoden 1986 talousarvion kumoamista kokonaisuudessaan sekä tämän johdosta myös parlamentin puhemiehen 18.12.1985 tekemän päätöksen kumoamista. Täydellisen kumoamisen tapauksessa neuvosto kehottaa yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään, mitkä ovat talousarvion lopullisina pidettävät vaikutukset.

41 Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin pitäisi kannetta perusteltuna, parlamentti pyytää tuomioistuinta toteamaan, että kumoaminen kattaa koko talousarvion ja ulottuu koko talousarviomenettelyyn, joka olisi alusta alkaen virheellinen neuvoston lainvastaisen toiminnan vuoksi. Parlamentti painottaa, että talousarvion osittainen kumoaminen olisi vastoin talousarvion yhtenäistä luonnetta ja että osittaisen kumoamisen johdosta voimaan jäisi 203 artiklan 9 kohdan vastaisesti neuvoston toisessa käsittelyssä muuttama esitys.

42 Ensin on tarpeen huomauttaa, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on valvoa, että budjettivallan käyttäjän muodostavat toimielimet kunnioittavat toimivaltansa rajoja, sen tehtäviin ei kuulu puuttua neuvoston ja parlamentin väliseen neuvottelumenettelyyn, jonka on toimivallan rajoissa päädyttävä yhteisöjen yleisen talousarvion vahvistamiseen. Tämän johdosta yhteisöjen tuomioistuimen on hylättävä neuvoston pääasialliset vaatimukset, joilla pyritään talousarvion osittaiseen kumoamiseen ja joiden johdosta

saatettaisiin voimaan kyseinen asiakirja sellaisena kuin se on neuvoston 29.11.1985 parlamentille tekemien ehdotusten perusteella.

43 Toiseksi on huomautettava, että parlamentin puhemiehen 18.12.1985 tekemän päätöksen virheellisyys on saanut alkunsa siitä, että puhemies on 203 artiklan 7 kohdan nojalla todennut talousarvion "lopullisesti vahvistetuksi", vaikka talousarviota ei ollut vielä saatu lopullisesti valmiiksi sen vuoksi, että toimielimet eivät olleet vielä päässeet yksimielisyyteen korotuksen uutta enimmäismäärää koskevista luvuista.

44 Kun jälkikäteen tarkastellaan tilannetta silloin, kun talousarvio oli parlamentin toisessa käsittelyssä, vaikuttaa siltä, että neuvoston ja parlamentin kannat eivät olleet sellaisia, etteivätkö ne olisi mahdollistaneet yksimielisyyteen pääsyä. Parlamentin muille kuin pakollisille menoille vahvistamat korotukset olivat 18,17 prosenttia maksusitoumusmäärärahojen osalta ja 29,10 prosenttia maksumäärärahojen osalta, kun taas neuvoston viimeisten kompromissiehdotusten – jotka tosin sittemmin peruttiin – korotukset olivat 17,02 prosenttia ja 24,46 prosenttia.

45 Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole tutkia, missä määrin neuvoston tai parlamentin asenteet ovat talousarvioneuvottelujen aikana estäneet yksimielisyyden syntyä. Yhteisöjen tuomioistuimen on rajoituttava toteamaan, että koska tämä olennainen yksimielisyys on puuttunut, parlamentin puhemies ei voinut laillisesti todeta talousarviota lopullisesti vahvistetuksi ja että tämän johdosta tämä toteamus on kumottava.

46 Parlamentin puhemiehen tekemän päätöksen kumoamisesta seuraa, että varainhoitovuoden 1986 talousarvio on pätemätön. Ei siis ole tarpeen ratkaista neuvoston vaatimuksia talousarvion kumoamisesta kokonaisuudessaan.

47 Neuvoston ja parlamentin on toteutettava tämän tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet ja aloitettava talousarviomenettely uudelleen siitä lähtien, kun parlamentti on talousarvion toisessa käsittelyssä korottanut muita kuin pakollisia menoja koskevia määrärahoja ja ylittänyt komission vahvistaman korotusten enimmäismäärän kuitenkaan pääsemättä neuvoston kanssa yhteisymmärrykseen uudesta enimmäismäärästä.

48 Varainhoitovuoden 1986 talousarvio todetaan pätemättömäksi nyt, kun huomattava osa varainhoitovuodesta 1986 on jo kulunut. Näissä olosuhteissa tarve taata eurooppalaisen julkisen sektorin toiminnan jatkuvuus sekä tiettyjen asetusten kumoamiseen liittyviin syihin verrattavissa olevat oikeusvarmuuteen

liittyvät tärkeät syyt oikeuttavat sen, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää ETY:n perustamissopimuksen 174 artiklan toisessa kohdassa sille nimenomaisesti annettua toimivaltaa ja toteaa, miltä osin varainhoitovuoden 1986 talousarvion vaikutuksia on pidettävä lopullisina. Tämän tapauksen erityisissä olosuhteissa on katsottava, että parlamentin puhemiehen päätöksen kumoaminen ei voi vaikuttaa sellaisten varainhoitovuoden 1986 talousarvion täytäntöönpanemiseksi suoritettujen maksujen ja tehtyjen sitoumusten pätevyyteen, jotka on suoritettu ja tehty tämän tuomion antamispäivään mennessä.

49 Neuvosto on tämän menettelyn yhteydessä lisäksi esittänyt vaatimuksen, joka ei koske korotuksen enimmäismäärän soveltamista vaan sitä, että parlamentti on toisessa käsittelyssä poistanut tiettyjä budjettikohtia, jotka liittyvät neuvoston väittämän mukaan pakollisiin menoihin.

50 Koska parlamentin puhemiehen 18.12.1985 tekemä päätös kumotaan, vaatimuksen tutkiminen on tarpeetonta. Sitä vastoin on huomattava, että ongelmiin, jotka koskevat muiden kuin pakollisten menojen rajoittamista suhteessa pakollisiin menoihin, sovelletaan toimielinten välistä sovittelumenettelyä, joka on otettu käyttöön Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 30 päivänä kesäkuuta 1982 antamalla "yhteisellä julistuksella" (EYVL N:o C 194), ja ne ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista kyseisessä menettelyssä.

51 Tämän johdosta:

- kumotaan parlamentin puhemiehen 18.12.1985 tekemä päätös, jossa todetaan varainhoitovuoden 1986 talousarvio lopullisesti vahvistetuksi ("Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 1986 yleisen talousarvion lopullinen vahvistaminen");

- todetaan, että tämä kumoaminen ei voi vaikuttaa ennen tämän tuomion julistamista *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaistun varainhoitovuoden 1986 talousarvion täytäntöönpanemiseksi suoritettujen maksujen ja tehtyjen sitoumusten pätevyyteen; ja

- hylätään kanne muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

52 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntiku-

lut. Kyseisen artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä, että kukin asianosainen vastaa kokonaisuudessaan tai osittain omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi. Koska kummankin asianosaisen vaatimuksista osa on ratkaistu toisen asianosaisen hyväksi, asianosaisten on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan. Väliintulijoiden on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Parlamentin puhemiehen 18.12.1985 tekemä päätös, jossa todetaan varainhoitovuoden 1986 talousarvio lopullisesti vahvistetuksi ("Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 1986 yleisen talousarvion lopullinen vahvistaminen", EYVL N:o L 358, s. 1), kumotaan.**

2) **Euroopan parlamentin puhemiehen 18.12.1985 tekemän päätöksen kumoaminen ei vaikuta ennen tämän tuomion julistamista *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaistun varainhoitovuoden 1986 talousarvion täytäntöönpanemiseksi suoritettujen maksujen ja tehtyjen sitoumusten pätevyyteen.**

3) **Kanne hylätään muilta osin.**

4) **Asianosaiset, väliintulijat mukaan lukien, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris

O'Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Julistettiin Luxemburgissa 3 päivänä heinäkuuta 1986.

P. Heim
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti