JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
14 päivänä marraskuuta 1995 *

Johdanto

1. Tämä kanne koskee kysymyksiä, jotka liittyvät yhteisöjen talousarvion laatimiseen ja toimivallan jakoon kahden budjettivallan käyttäjän eli parlamentin ja neuvoston välillä. Yhteisöjen tuomioistuinta on itse asiassa pyydetty päättämään, ovatko nämä molemmat toimielimet käyttäneet tämän riidan kohteena olevissa asioissa toimivaltaansa lainmukaisesti menettelyssä, joka päättyi siihen, että parlamentin puhemies totesi vuoden 1995 talousarvion vahvistetuksi.

Tosiseikat

2. Neuvosto moittii 17.2.1995 nostamallaan kanteella päätöstä, jolla Euroopan parlamentin puhemies totesi 15.12.1994 Euroopan unionin varainhoitovuoden 1995 talousarvion lopullisesti vahvistetuksi [1]. Neuvosto vaatii EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan nojalla [2] yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen ja toteamaan tämän vuoksi vuoden 1995 talousarvion pätemättömäksi, mutta neuvosto pyytää yhteisöjen tuomioistuinta kuitenkin pitämään voimassa tämän talousarvion sellaiset täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka on toteutettu ennen sellaisen tuomion antamista, jolla tämä kanne mahdollisesti hyväksytään.

3. Tämän asian taustalla olevat tosiseikat voidaan esittää lyhyesti seuraavalla tavalla.

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL 1994 L 369, s. 1.

2 — Neuvosto ei kuitenkaan perustanut kannettaan EHTY:n vastaaviin määräyksiin. Katson, että oikeuskäytännön mukaan kanne on joka tapauksessa otettava tutkittavaksi. Yhteisöjen tuomioistuin on toisaalta katsonut, että väite, joka esitetään yhden perustamissopimuksen määräyksen nojalla, voitiin ulottaa toisen perustamissopimuksen vastaavaan määräykseen ("laillisuuden täydellisen ja yhtenäisen valvonnan tarve edellyttää [ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan] sellaista tulkintaa, ettei tämän tarpeen perusteella voida jättää yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle Euratomin tai EHTY:n oikeussäännön rikkomista koskevan väitteen tutkimista sellaisen kanteen yhteydessä, jossa vaaditaan ETY:n perustamissopimuksen määräykseen perustuvan säädöksen, päätöksen tai muun toimen kumoamista" [asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990, Kok. 1990, s. I-1527, 8 kohta]). Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kanteet, jotka on nostettu useamman perustamissopimuksen alaan kuuluvissa asioissa, on otettava tutkittavaksi, vaikka nämä kanteet perustuisivatkin vain yhden perustamissopimuksen määräyksiin ("kun riidanalainen säädös, päätös tai muu toimi koskee samanaikaisesti ja jakamattomasti useamman perustamissopimuksen alaan kuuluvia asioita, kanne on otettava tutkittavaksi siltä osin kuin yhteisöjen tuomioistuin on asiassa toimivaltainen ja kun yhden perustamissopimuksen asiaankuuluvissa määräyksissä asetetut oikeussuojakeinot soveltuvat tällaiseen säädökseen, päätökseen tai muuhun toimeen" [asia 222/83, Differdangen kunta ym. v. komissio, tuomio 11.7.1984, Kok. 1984, s. 2889, 6 kohta]). Oikeuskäytäntö, joka koostuu asiassa 34/86, neuvosto v. parlamentti, 3.7.1986 annetusta tuomiosta (Kok. 1986, s. 2155) ja sen jälkeen talousarvioasioissa annetuista tuomioista ja joissa otetaan huomioon talousarvion jakamattomuus, joka kuvastaa talousarvion perustana olevia yhtenäisyysperiaatetta ja kattavuusperiaatetta, puoltaa myös tätä ratkaisua.

Parlamentti teki neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä hyväksymän vuoden 1995 talousarvion tiettyihin budjettikohtiin muutoksia. Neuvosto oli pitänyt näitä budjettikohtia pakollisina menoina. Parlamentti puolestaan luokitteli nämä budjettikohdat muiksi kuin pakollisiksi menoiksi ja katsoi näiltä osin aiheelliseksi tehdä perustamissopimuksen 203 artiklan mukaisesti tarkistuksia eikä muutosehdotuksia, joita pakollisista menoista on tehtävä. Kuten jäljempänä esitän, neuvosto puolestaan piti kyseisiä menoja edelleenkin pakollisina menoina ja käsitteli tämän vuoksi näitä menoja koskevia parlamentin päättämiä muutoksia tarkistusten asemesta edelleenkin juuri muutosehdotuksina kyseisille menoille annetun laadun perusteella.

Riidanalaisia budjettikohtia on 131 ja ne kuuluvat alaluokkaan B1 (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosasto), paitsi yksi ainoa budjettikohta, joka kuuluu alaluokkaan B7 (kalastusta koskevat kansainväliset sopimukset). Parlamentti lisäsi alaluokkaan B1 kuuluviin jokaiseen budjettikohtaan tarkistuksina äänestämiinsä muutoksiin selvitysosan, jolla pyrittiin perustelemaan kyseisten menojen muuksi kuin pakollisiksi menoiksi väitettyä laatua viittaamalla "perusasetuksissa" komissiolle tämän toiminnan hoitamisessa jätettyihin "harkintavaraan" ja "liikkumavaraan". Alaluokkaan B7 kuuluvan budjettikohdan osalta parlamentin hyväksymällä tarkistuksella muutettiin budjettikohtaan liittyvää selvitysosaa niin, että siinä varattiin miljoonan ecun määräraha niiden kulujen kattamiseksi, jotka aiheutuvat sillin kalastuksen rahoittamista koskevasta sopimuksesta, joka yhteisön oli tehtävä Venäjän kanssa. Tämän kanteen kohteena olevien budjettikohtien osalta parlamentti myös muutti joissakin tapauksissa neuvoston alunperin laatimaan talousarvioehdotukseen merkityn määrärahan suuruutta.

Toisessa käsittelyssä 16.11.1994 neuvosto hylkäsi parlamentin ensimmäisessä käsittelyssä hyväksymät tarkistukset katsoen, että riidanalaisten budjettikohtien osalta kyseessä olivat toimielinten talousarviokäytännön ja vuonna 1982 annetussa toimielinten yhteisessä julistuksessa määritellyn luokittelun [3] mukaiset pakollisia menoja koskevat muutosehdotukset.

Perusteet, joilla parlamentin ehdottamat tarkistukset hylättiin ja jotka oli kirjattu neuvoston kyseisen istunnon pöytäkirjaan, toistettiin yhteisöjen talousarvion neuvostossa tapahtuneen toisen käsittelyn tulosten perusteluja koskevassa selvityksessä. Tämä asiakirja toimitettiin parlamentille 16.11.1994.

Neuvoston tuolloinen puheenjohtaja vahvisti myöhemmin uudestaan neuvoston kannan

3 — Talousarviomenettelyn paremman kulun takaamista koskevista eri toimenpiteistä 30 päivänä kesäkuuta 1982 annettu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen julistus (EYVL 1982 C 194, s. 1).

riidanalaisten budjettikohtien luokitteluun parlamentin puhemiehelle 2.12.1994 lähettämässään kirjeessä, jossa hän muistutti neuvoston kannasta, jonka mukaan maatalouden päälinjauksen mukaan laskettuja menoja oli vuonna 1982 annetun toimielinten yhteisen julistuksen ja vuonna 1993 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen [4] (jäljempänä vuoden 1993 sopimus) mukaan pidettävä pakollisina menoina.

Neuvosto puolusti edellä määriteltyä kantaansa parlamentissa käydyssä toisessa käsittelyssä. Kantajana olevan toimielimen tuolloinen puheenjohtaja ilmoitti parlamentissa 13.12.1994 pidetyssä istunnossa, ettei neuvosto voinut "hyväksyä", että pakollisiksi menoiksi luokiteltujen menojen luokittelua muutettaisiin, koska "toimielinten välistä sopimusta koskevissa neuvotteluissa" oli sovittu, että "otsakkeiden 2 ja 3 alaisuuteen kuuluvat menot kokonaisuudessaan" luokitellaan vastedes muiksi kuin pakollisiksi menoiksi, kun taas kaikkien muiden menojen — mukaan lukien otsakkeen 1 alaisuuteen kuuluvat menot — luokittelun oli sitä vastoin pysyttävä ennallaan.

Parlamentissa tämän jälkeen käydyssä keskustelussa esitettiin erilaisi.. kantoja tämän riidan kohteena olevien menojen luokittelusta. Parlamentti hyväksyi 15.12.1994 kaikesta huolimatta seuraavan sisältöisen päätöslauselman: "[Parlamentti] hyväksyy näissä olosuhteissa sen, että kaikkia niitä tarkistuksia, joita neuvosto pitää 'muutoksina' ja jotka koskevat sellaisia budjettikohtia, joiden osalta komission on voimassa olevan lainsäädännön mukaan noudatettava talousarvioon otettua määrärahaa hallinnollista harkintavaltaansa käyttäessään, pidetään toisessa käsittelyssä edelleenkin tarkistuksina."

4. Yhteisöjen monivaiheisen talousarviomenettelyn viimeinen päätös tehtiin 15.12.1994.

Kun parlamentin päätöslauselmat oli äänestyksessä hyväksytty, neuvoston tuolloinen puheenjohtaja Haller antoi parlamentin käsittelyssä seuraavan julkilausuman:

"Neuvoston kanta tässä asiassa on ilmoitettu parlamentille neuvoston tuolloisen puheenjohtajan 2.12.1994 päivätyllä kirjeellä sekä 13.12.1994 päivätyllä ilmoituksellani. Niinpä katsonkin olevani pakotettu ilmoittamaan, että neuvosto varaa kaikki oikeudet asian suhteen. Samalla haluaisin huomauttaa, että neuvosto hyväksyy uuden muita kuin pakol-

4 — Budjettikurista ja talousarviomenettelyn parantamisesta 29 päivänälokakuuta 1993 tehty toimielinten välinen sopimus (EYVL 1993 C 331, s. 1).

lisia menoja koskevan enimmäismäärän määrittelemänsä kannan pohjalta."

Parlamentin budjettivaliokunnan puheenjohtajan kehotuksesta ja joidenkin muiden edustajien puututtua asiaan parlamentin puheenjohtaja teki seuraavan ilmoituksen:

"Totean, että huolimatta tiettyjä kohtia koskevista erimielisyyksistä, neuvoston kanssa on saavutettu EY:n perustamissopimuksen 203 artiklan mukainen sopimus uudesta enimmäismäärästä, jolla menoja voidaan korottaa. Näin ollen budjettimenettely voidaan päättää menestyksellisesti."

Tämän ilmoituksen jälkeen parlamentin puhemies siis allekirjoitti talousarvion parlamentissa; paikalla olivat neuvoston tuolloinen puheenjohtaja Haller, komission jäsen Schmidhuber, talousarvion valmistelijoita ja parlamentin budjettivaliokunnan puheenjohtaja.

Sovellettavat oikeussäännöt

5. Tähän tapaukseen sovellettavat yhteisön oikeussäännöt ovat perustamissopimuksen 203 artiklan 4—10 kohdan määräykset. [5] Nämä määräykset koskevat, kuten tiedetään, näiden kahden toimielimen valtuuksia talousarvion laatimisessa, määrättyjä enemmistöjä ja talousarviomenettelyn kulkua.

5 — Perustamissopimuksen 203 artiklan 4— 10 kohdat kuuluvat seuraavasti:

"4. Talousarvioesitys on toimitettava Euroopan parlamentille viimeistään 5 päivänä lokakuuta sitä varainhoitovuotta edeltävänä vuonna, jota esitys koskee.

Euroopan parlamentilla on oikeus tarkistaa talousarvioesitystä jäsentensä enemmistöllä sekä tehdä annettujen äänten ehdottomalla enemmistöllä neuvostolle talousarvioesityksen muuttamiseksi ehdotuksia, jotka koskevat tästä sopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä johtuvia pakollisia menoja.

Jos Euroopan parlamentti antaa hyväksymisensä talousarvioesitykselle neljänkymmenenviiden päivän kuluessa siitä, kun esitys on toimitettu sille tiedoksi, talousarvio katsotaan *lopullisesti* vahvistetuksi. Talousarvio katsotaan lopullisesti vahvistetuksi myös, jos Euroopan parlamentti ei ole mainitun ajan kuluessa tarkistanut talousarvioesitystä eikä tehnyt ehdotuksia sen muuttamiseksi.

Jos Euroopan parlamentti on mainitun ajan kuluessa tarkistanut talousarvioesitystä tai tehnyt ehdotuksia sen muuttamiseksi, talousarvioesitys toimitetaan tarkistettuna tai muutosehdotuksin neuvostolle.

5. Käsiteltyään talousarvioesitystä komission ja tarvittaessa niiden muiden toimielinten kanssa, joita asia koskee, neuvosto tekee ratkaisunsa seuraavasti:

a) neuvosto voi määräenemmistöllä muuttaa mitä tahansa Euroopan parlamentin tekemää tarkistusta;

b) kun on kyse muutosehdotuksista:

— neuvosto voi määräenemmistöllä hylätä Euroopan parlamentin tekemän *muutosehdotuksen, jollei muutosehdotus* merkitse jonkin toimielimen kokonaismenojen kasvua varsinkaan sen vuoksi, että yhden tai useamman muutosehdotuksen toteuttamisesta johtuva menojen vähennys nimenomaisesti tasoittaisi menojen kasvun. Jollei muutosehdotuksen hylkäämisestä tehdä päätöstä, muutosehdotus hyväksytään;

— neuvosto voi määräenemmistöllä hyväksyä Euroopan parlamentin tekemän muutosehdotuksen, joka merkitsee toimielimen kokonaismenojen kasvua. Muutosehdotus katsotaan hylätyksi, jollei sen hyväksymisestä tehdä päätöstä;

— jos neuvosto jommankumman edellä olevan luetelmakohdan mukaisesti on hylännyt muutosehdotuksen, se voi määräenemmistöllä joko säilyttää talousar*vioesitykseen otetun määrän tai päättää muusta määrästä.*

Talousarvioesitystä muutetaan neuvoston hyväksymien muutosehdotusten mukaisesti.

Talousarvio katsotaan lopullisesti vahvistetuksi, jos neuvosto ei ole muuttanut yhtään Euroopan parlamentin tekemää tarkistusta viidentoista päivän kuluessa siitä, kun talousarvioesitys on toimitettu sille tiedoksi, ja jos Euroopan parlamentin tekemät muutosehdotukset on hyväksytty. Neuvosto antaa Euroopan parlamentille tiedon siitä, että se ei ole muuttanut yhtään tarkistusta ja että muutosehdotukset on hyväksytty.

Jos neuvosto on mainitun ajan kuluessa muuttanut yhtä tai useampaa Euroopan parlamentin tekemää tarkistusta taikka jos Euroopan parlamentin tekemät muutosehdotukset on *hylätty tai niitä on muutettu, muutettu talousarvioesitys toi*mitetaan uudelleen Euroopan parlamentille tiedoksi. Neuvosto selostaa Euroopan parlamentille, mihin se on päätynyt asian käsittelyssä.

Tutkittavaksi ottaminen

6. Parlamentti väittää ensisijaisesti, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kun yhteisöjen tuomioistuinta on vaadittu toteamaan vuoden 1995 talousarvio pätemättömäksi. Tämä vaatimus on parlamentin mukaan jätettävä tutkimatta tarpeettomana, sillä siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin päättäisi kumota parlamentin puhemiehen päätöksen, jolla talousarvio todettiin vahvistetuksi, tämä yhteisöjen tuomioistuimen päätös merkitsisi joka tapauksessa, että itse talousarviosta tulisi pätemätön.

Neuvosto vastaa, että vaikka se vaati talousarvion pätemättömäksi toteamista, tämä pätemättömäksi toteaminen on parlamentin puhemiehen päätöksen kumoamisen pelkästään välitön ja luonnollinen seuraus ja että tämän vuoksi neuvosto ei ymmärrä sitä syytä — "merkitystä", kuten neuvosto toteaa —, jonka takia parlamentti esitti tutkimatta jättämistä koskevan väitteen.

7. Tähän asiaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä löytyy mielestäni selvä vastaus. Viittaan tähän oikeuskäytäntöön tässä asiassa tarpeellisilta osin ainoastaan muistuttaakseni, että on todettu, että "parlamentin puhemiehen päätöksen kumoamisesta seuraa, että talousarvio — — menettää pätevyytensä" [6]. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse ratkaista, kuten se totesi alaviitteessä mainitussa tuomiossa, "niitä neuvoston vaatimuksia, jotka koskevat" — kuten nyt käsiteltänä olevassa asiassa — "talousarvion täydellistä kumoamista".

Näin ollen on myönnetty, että jos hyväksyttäisiin pääasiallinen vaatimus parlamentin puhemiehen sen päätöksen pätemättömäksi julistamisesta, jolla talousarvio todettiin vahvistetuksi, tästä seuraisi epäsuorasti, että talousarvio olisi pätemätön kokonaisuudessaan. Tämä merkitsee mielestäni sitä, että jos neuvosto vaatii puhemiehen päätöksestä nostamallaan kanteella myös, kuten se on tässä asiassa tehnyt, että talousarvio julistetaan pätemättömäksi, tätä vaatimusta ei voida jättää tutkimatta; vaatimusta ei voida jättää tutkimatta, koska se ei ole itsenäinen vaan

6. Kun Euroopan parlamentille on annettu tieto sen muutosehdotusten aiheuttamista toimista, se voi viidentoista päivän kuluessa siitä, kun talousarvioesitys on toimitettu sille tiedoksi, jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä muuttaa neuvoston sen tekemiin tarkistuksiin tekemiä muutoksia tai hylätä ne sekä vahvistaa talousarvion sen mukaisesti. Jos Euroopan parlamentti ei ole tehnyt ratkaisua mainitun ajan kuluessa, talousarvio katsotaan lopullisesti vahvistetuksi.
7. Kun tässä artiklassa määrätty menettely on saatettu päätökseen, Euroopan parlamentin puhemies toteaa talousarvion lopullisesti vahvistetuksi.
8. Euroopan parlamentti voi kuitenkin, jos siihen on tärkeitä syitä, jäsentensä enemmistöllä ja kahdella kolmasosalla annetuista äänistä hylätä talousarvioesityksen ja pyytää, että sille annetaan uusi esitys.
9. 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.
Komissio toteaa talouspoliittista komiteaa kuultuaan tämän enimmäismäärän seuraavien seikkojen perusteella:
— bruttokansantuotteen määrän kehitys yhteisössä;
— jäsenvaltioiden talousarvioiden keskimääräinen vaihtelu; ja
— elinkustannusten kehitys edellisen varainhoitovuoden aikana.
Enimmäismäärä annetaan 1 päivään toukokuuta mennessä tiedoksi kaikille yhteisön toimielimille. Toimielinten on otettava talousarviomenettelyn aikana, jollei tämän kohdan neljännestä tai viidennestä alakohdasta muuta johdu.
Jos muun kuin tästä sopimuksesta tai sen nojalla annetusta säädöksestä johtuvien pakollisten menojen lisäys neuvoston hyväksymän talousarvioesityksen mukaan on yli puolet enimmäismäärästä, Euroopan parlamentti voi käyttäessään oikeuttaan tarkistusten tekemiseen lisätä mainittujen menojen kokonaismäärää vielä enintään puolella enimmäismäärästä.
Jos Euroopan parlamentti, neuvosto tai komissio katsoo, että yhteisöjen toiminta edellyttää tässä kohdassa määrätyn menettelyn mukaisesti asetetun enimmäismäärän ylittämistä, neuvosto, määräenemmistöllä, ja Euroopan parlamentti, jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä, voivat välisellään sopimuksella vahvistaa uuden enimmäismäärän.
10. Kukin toimielin käyttää sille tämän artiklan mukaan kuuluvia valtuuksia noudattaen tämän sopimuksen määräyksiä ja niiden nojalla annettuja säädöksiä sekä erityisesti määräyksiä, jotka koskevat yhteisöjen omia varoja taikka tulojen ja menojen tasapainoa.

6 — Asiassa neuvosto v. parlamentti 3.7.1986 annettu tuomio (ks. edellä alaviite 2).

välttämättäkin liitännäinen pääasialliselle vaatimukselle, jonka tutkittavaksi ottamista ei kyseenalaisteta. Koska puhemiehen päätöksen kumoamisesta seuraa väistämättä talousarvion kumoaminen, olisi katsottava, että vaatimus siitä, että yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa tämän välillisen vaikutuksen, täytettäisiin sillä, että tuomiossa mahdollisesti hyväksyttäisiin pääasiallinen vaatimus. Sitä paitsi, jos yhteisöjen tuomioistuin hyväksyisi tutkimatta jättämistä koskevan väitteen sellaisena, kuin parlamentti sen on esittänyt, ja jos toisaalta puhemiehen riidanalainen päätös todettaisiin pätemättömäksi ja kumottaisiin, myös tällaisesta päätöksestä seuraisi, että talousarviosta tulisi kokonaisuudessaan pätemätön. Siispä ei ole nähtävissä, minkä käytännön syyn takia väite tutkimatta jättämisestä on esitetty. On tuskin tarpeellista lisätä, että koska kyse on liitännäisvaatimuksesta, se olisi välttämättäkin katsottava hylätyksi päinvastaisessa tapauksessa eli tapauksessa, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, ettei neuvoston kanne ole perusteltu.

Pääasia

Asianosaisten perustelut

8. Siirtykäämme kanteen pääasiaan. Neuvosto nosti kanteen puhemiehen päätöksestä, jolla talousarvio todettiin vahvistetuksi, siltä osin kuin talousarviota ei neuvoston mielestä ollut laadittu asianmukaisesti. Kantajan mukaan parlamentti muutti toimivaltansa ylittäen pakollisia menoja koskevia talousarvion määräyksiä, joiden osalta parlamentilla ei ole oikeutta tehdä tarkistuksia vaan ainoastaan muutosehdotuksia, jotka neuvoston on hyväksyttävä; tässä tapauksessa neuvosto ei antanut hyväksyntäänsä.

9. Tarkemmin ottaen neuvoston väitteeseen sisältyy kaksi väitettä. Neuvoston mukaan parlamentti rikkoi sekä niitä oikeussääntöjä, joilla neuvostolle annetaan pakollisia menoja koskevat valtuudet, että toimielinten välisiä sopimuksia, joissa näiden oikeussääntöjen mukaisesti ja niitä täytäntöönpannen tosiasiallisesti luokiteltiin riidanalaisiin budjettikohtiin kuuluvat menot pakollisiksi menoiksi; näiden sopimusten määräysten väitetty rikkominen merkitsee lisäksi, että toimielimet jättävät noudattamatta lojaalin toiminnan velvollisuutta.

10. Parlamentti vastaa näihin huomautuksiin ensinnäkin sillä, että toisessa käsittelyssä sen tehtävänä on luokitella uudestaan ja lopullisesti muiksi kuin pakollisiksi menoiksi menot, joiden laatua nämä kaksi budjettivallan käyttäjää tulkitsevat eri tavalla.

Vuoden 1993 toimielinten välisen sopimuksen rikkomista koskevan väitteen osalta parlamentti myöntää, että tässä sopimuksessa luokitellaan muiksi kuin pakollisiksi menoiksi otsakkeisiin 2 ja 3 kuuluvien budjettikohtien menot, mutta parlamentti väittää, ettei siinä ratkaista kysymystä otsakkeeseen 1 kuuluvien menojen luokittelusta. Se seikka, että sopimuksessa ei ole näitä otsakkeeseen 1 kuuluvia menoja koskevia määräyksiä, ei merkitse, että nämä menot olisivat pakollisia menoja; toimielinten vaikeneminen osoittaa parlamentin mukaan ainoastaan,

etteivät ne ole päässeet sopimukseen näiden menojen laadusta.

Parlamentin mukaan menot on toisaalta luokiteltava pakollisiksi menoiksi tai muiksi kuin pakollisiksi menoiksi sen normatiivisen säädöksen luonteen perusteella, josta ne aiheutuvat. Näin ollen on tosiasiallisesti tarkistettava kohta kohdalta, sitooko perussäädös komissiota menojen hallinnoimisessa vai annetaanko perussäännöksessä komissiolle päinvastoin harkintavaltaa, jonka perusteella meno luokitellaan muuksi kuin pakolliseksi menoksi. Parlamentti katsoo, että vuonna 1982 hyväksytty luokittelu on vanhentunut, koska vuoden 1995 talousarvio ja tuona ajanjaksona annetussa toimielinten yhteisessä julistuksessa käsitellyt budjettikohdat eivät enää nykyään vastaa toisiaan tai koska vuoden 1993 toimielinten yhteisen sopimuksen seurauksena tässä julistuksessa määrätty menojen luokittelu olisi joka tapauksessa kumottu.

11. Neuvosto vastaa näihin parlamentin väitteisiin, ettei menoja voida luokitella yksipuolisella päätöksellä, vaan luokittelu on tehtävä kahden budjettivallan käyttäjän välisellä sopimuksella. Neuvosto väittää, että tämän asian osalta vuoden 1988 ja vuoden 1993 toimielinten välisillä sopimuksilla ei ole kumottu vuoden 1982 yhteistä julistusta. Neuvoston mukaan ei ole itse asiassa mahdollista väittää sen perusteella, että vuoden 1993 toimielinten välisessä sopimuksessa ei määrätä mitään otsakkeeseen 1 kuuluvista menoista, että nämä menot eivät enää olisi pakollisia menoja, jollaisiksi ne oli vuoden 1982 julistuksessa luokiteltu. Kantaja lisää, että jos otsakkeeseen 1 kuuluvat menot on samaistettava muihin kuin pakollisiin menoihin, tämä merkitsee, että vuoden 1993 toimielinten välinen sopimus menettää merkityksensä. Tämän sopimuksen liitteessä II määrätään pakollisia menoja koskevasta, kolmen toimielimen välisestä erityisestä sovittelumenettelystä. Näin määrättyä menettelyä ei voida soveltaa, jos otsakkeeseen 1 kuuluvia menoja ei voida enää pitää pakollisina menoina; ainoastaan otsakkeeseen 1 kuuluvat menot ovat nykyään laadultaan pakollisia menoja.

12. Huomautukset, jotka parlamentti esittää neuvoston väitteitä vastaan, eivät koske pelkästään niitä arviointiperusteita, joilla menojen luokittelua säädellään abstraktisti. Vastaajan mukaan neuvosto jo joka tapauksessa hyväksyi kyseisten menojen uudelleenluokittelun muiksi kuin pakollisiksi menoiksi, kun se hyväksyi perustamissopimuksen 203 artiklan mukaisesti sen enimmäismäärän ylittämisen, jolla menoja voidaan korottaa. Itse asiassa enimmäismäärä, jolla menoja voidaan korottaa (jäljempänä enimmäismäärä), ja niiden muiden kuin pakollisten menojen ryhmä, johon tätä enimmäismäärää on sovellettava, liittyvät erottamattomasti toisiinsa; niinpä enimmäismäärän määrittelystä on olemassa sopimus juuri siltä osin kuin neuvosto ilmoitti olevansa yhtä mieltä parlamentin kanssa siitä menojen ryhmästä, johon määriteltyä enimmäismäärää on sovellettava. Perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdan neljännen ja viidennen alakohdan perusteella enimmäismäärä eli uusi enimmäismäärä, joka parlamentin ja neuvoston on yhteisellä sopimuksella vahvistettava siltä osin, kuin tämä määrä ylittää aiemmin määrätyn määrän, koskee pelkästään muita kuin pakollisia menoja. Tämän riidan ratkaisemiseksi keskeinen arviointiperuste on siis sen päättäminen,

ovatko nämä kaksi budjettivallan käyttäjää päässeet sopimukseen enimmäismäärästä.

Tässä tapauksessa parlamentti esittää vastineessaan erityyppisiä väitteitä osoittaakseen, että enimmäismäärästä oli sovittu ja että tämän seurauksena myös tässä enimmäismäärässä edellytetystä menojen luokittelusta muiksi kuin pakollisiksi menoiksi oli sovittu. Parlamentin mukaan neuvoston tuolloinen puheenjohtaja ensinnäkin yhtyi parlamentin esittämään kantaan talousarvion toisessa käsittelyssä parlamentissa antamassaan julkilausumassa, johon olen viitannut edellä. Lisäksi parlamentin käsitellessä asiaa kyseinen neuvoston puheenjohtaja otti asenteen, josta voitiin helposti päätellä, että hän kannatti parlamentin puhemiehen julistusta, jolla talousarvio todettiin vahvistetuksi. Parlamentin mukaan näiden kahden toimielimen välinen käytäntö talousarvion laatimisessa on parlamentin puolustaman väitteen mukainen. Itse asiassa neuvoston velvollisuutena — jonka se on aiemmin aina täyttänyt — on osoittaa ajoissa ja yksiselitteisesti ne mahdolliset säännönvastaisuudet, jotka voivat aiheuttaa sen lopullisen päätöksen pätemättömyyden, jolla talousarvio todetaan vahvistetuksi, ja jonka tekeminen kuuluu parlamentin puhemiehen toimivaltaan. Parlamentin mukaan tässä tapauksessa ei kuitenkaan menetelty näin. Neuvosto ei nimenomaisesti hylännyt parlamentin kantaa, kuten se oli aiemmin tehnyt muissa yhteyksissä, vaan se päin vastoin yhtyi tuolloisen puheenjohtajansa välityksellä talousarvion vahvistamista ja puhemiehen tämän vahvistamisen toteavaa päätöstä seuraaviin hyväksymisen ilmaisuihin. Parlamentti pitää tätä neuvoston asennetta toimielinten välisenä kohteliaisuutena eli riippumattoman toimielimen toista toimielintä kohtaan osoittamana kohteliaisuutena, jolla kuitenkin voi vastaajan mukaan olla oikeudellisia seuraamuksia, kuten kansainvälisen tuomioistuimen *ius gentium*ia [7] koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee. Neuvosto kiistää tämän ja esittää, että sen tuolloisella puheenjohtajalla Hallerilla ei ollut valtuutta muuttaa neuvoston omaksumaa kantaa, eikä hän näin ollen voinut hyväksyä enimmäismäärää, joka seurasi parlamentin tekemästä kyseisten menojen uudelleenluokittelusta, jota neuvosto itse vastusti. Parlamentti katsoo kuitenkin, että neuvoston tuolloisen puheenjohtajan tehtävänä oli joka tapauksessa ilmaista ja panna täytäntöön edustamansa toimielimen kanta. Kantaja lisää, että parlamentin puhemiehen oli siis luotettava täydellisesti puheenjohtaja Hallerin neuvoston puolesta parlamentissa antamaan julkilausumaan eikä parlamentin puhemiehellä ollut mitään syytä epäillä neuvoston tahtoa hyväksyä uutta enimmäismäärää.

13. Kantaja kiinnittää kuitenkin huomiota siihen seikkaan, että sopimus enimmäismäärästä voidaan katsoa lainmukaisesti tehdyksi vain, jos kaksi budjettivallan käyttäjää on päässyt yhteisymmärrykseen niiden muiden kuin pakollisten menojen määrittelemisestä, joihin tätä enimmäismäärää on sovellettava. Erimielisyys muiden kuin pakollisten menojen määrittelemisestä estää tämän vuoksi sen, että neuvosto on pätevästi voinut hyväksyä sopimuksen enimmäismäärästä.

7 — Parlamentti viittaa nimenomaisesti kansainvälisen tuomioistuimen asiassa Temple de Préah Vihéar (kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1962, s. 64) ja asiassa Sentence arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23.12.1906 (kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1910, s. 192) antamiin tuomioihin.

Neuvoston mukaan tässä asiassa ei kuitenkaan ole olemassa minkäänlaista sopimusta enimmäismäärästä. Kantajana oleva toimielin täsmentää, että puheenjohtaja Haller lähetti parlamentille 2.12.1994 päivätyn kirjeen sekä osallistui 13.12.1994 pidettyyn istuntoon vastustaakseen tämän kanteen kohteena olevien menojen uudelleenluokittelua muiksi kuin pakollisiksi menoiksi; puheenjohtaja Haller varoitti vakaasti parlamenttia kaikista niistä seurauksista, joita tällaisesta tilanteesta saattaisi aiheutua.

Neuvosto jatkaa esittäen, että puheenjohtaja Hallerin parlamentissa 15.12.1994 talousarvion käsittelyn yhteydessä antamalla julkilausumalla ei tarkoiteta muuta. Myös tuolloin neuvosto ilmoitti voivansa hyväksyä enimmäismäärän vain aikaisemmin määrittelemänsä "kannan perusteella". Neuvosto ei siis hyväksynyt enimmäismäärää, eikä se hyväksyisikään sitä muutoin kuin sillä edellytyksellä, että parlamentin muiksi kuin pakollisiksi menoiksi luokittelemia menoja pidetään päinvastoin pakollisina menoina siten, että uusi enimmäismäärä lasketaan ja sitä sovelletaan käyttäen perusteena neuvoston kannattaman luokittelun mukaista menoperustetta.

Neuvosto huomauttaa myös, että puheenjohtaja Hallerin saksaksi antaman julkilausuman ranskankielisessä käännöksessä todetaan seuraavaa: "le Conseil donne son accord", kun taas alkuperäisessä tekstissä todetan seuraavaa: "die Zustimmung des Rates [— —] erfolgt". Koska neuvoston puheenjohtajan antaman julkilausuman edellytykset eivät vielä olleet täyttyneet, alkuperäinen teksti olisi pitänyt kääntää käyttämällä verbin futuuria eli kääntämällä teksti seuraavasti: "l'accord du Conseil interviendra". Parlamentti pitää ranskankielisessä versiossa käytettyä verbin preesensmuotoa todisteena siitä, että neuvosto hyväksyi enimmäismäärän, kuten väitetään, tosiasiallisesti ja ehdoitta. Neuvoston mukaan vastaajana olevan toimielimen on kuitenkin itse myönnettävä, että tällaisen sopimuksen välttämätön edellytys puuttui, koska kyseisten menojen luokittelusta oltiin edelleenkin eri mieltä. Jos parlamentin kyseisestä julkilausumasta esittämään tulkintaan halutaan yhtyä, julkilausumaa voidaan neuvoston mukaan pitää pelkästään ristiriitaisena. Neuvoston mukaan ainoa jäljelle jäävä tapa tulkita julkilausumaa on, että puheenjohtaja Hallerin tekemää viittausta neuvoston kantaan pidetään selvänä ja yhdenmukaisena: asiasta voitiin sopia ja olisi sovittu vain, jos parlamentti olisi hyväksynyt tämän kannan riidanalaisten menojen osalta.

Lopuksi neuvosto kiistää, että puheenjohtaja Haller olisi mitenkään hyväksynyt parlamentin toimintaa ja erityisesti parlamentin puhemiehen toimintaa, kun tämä totesi talousarvion vahvistetuksi. Puheenjohtaja Haller toimi kuten oli odotettua, koska neuvoston velvollisuutena ei ole puuttua perustamissopimuksen 203 artiklan 7 kohdassa yksinomaan parlamentin puhemiehelle myönnettyjen oikeuksien käyttämiseen. Toimielinten väliset kohteliaisuuden osoitukset eivät myöskään voi neuvoston mukaan joutua tuomioistuinvalvonnan kohteeksi.

Arviointi

14. Kuinka nyt on arvioitava neuvoston ja parlamentin esittämiä vastakkaisia väitteitä? Kun ratkaistava kysymys esitetään yksinkertaisemmin, voidaan sanoa, että tämän riidan ytimenä on loppujen lopuksi maatalouden päälinjaukseen kuuluvien tiettyjen budjettikohtien ja kalastussopimuksia koskevan budjettikohdan luokittelu. Jos niissä määrätyt menot eivät ole pakollisia menoja, parlamentille on 203 artiklan mukaisesti myönnettävä oikeus tehdä lopullisesti tässä riitautettuja tarkistuksia ja talousarvion on tällöin katsottava olevan asianmukaisesti hyväksytty. Jos menot luokitellaan pakollisiksi menoiksi, tarkasteltavana oleva kanne on sitä vastoin perusteltu.

Kun ongelma on esitetty näin, totean välittömästi, että yhteisön talousarvion laatimisesta tähän mennessä annetuissa tuomioissa ei välittömästi tarkastella tai määritellä [8] pakollisten ja muiden kuin pakollisten menojen erityispiirteitä. Yhteisöjen tuomioistuimella on kuitenkin ollut tilaisuus täsmentää, millä arviointiperusteella tai, kuten olisi parempi sanoa, millä oikeudellisella perusteella nämä kaksi menoryhmää voidaan erotella toisistaan.

15. Oikeuskäytännön perusteella voin todeta, että "ongelmat, jotka koskevat muiden kuin pakollisten menojen rajaamista suhteessa pakollisiin menoihin, käsitellään toimielinten välisessä sovittelumenettelyssä, joka on otettu käyttöön (— —) Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 30.6.1982 antamalla 'yhteisellä julistuksella'; nämä ongelmat ovat laadultaan sellaisia, että ne on ratkaistava tässä menettelyssä" [9].

Yhteisöjen tuomioistuimen näin ilmoittama kanta on selvä: niiden toimielinten välillä, joita luokitteluongelmien ratkaisu koskee, on oltava sopimus asiasta. Asia on todellakin ratkaistava neuvoston ja parlamentin välisillä sopimuksilla. Tähän mennessä tämän tyyppisiä *sopimuksia on tehty muutamia*. Menojen ensimmäinen luokittelu tapahtui vuoden 1982 julistuksella. [10] Myöhemmin talousarvion laatimismenettelyyn osallistuvat kolme toimielintä tekivät 29.6.1988 "toimielinten välisen sopimuksen budjettikurista ja talousarviomenettelyn parantamisesta" [11] ja 29.10.1993 edellä jo mainitun vuoden 1993 toimielinten välisen sopimuksen.

Budjettikurista ja talousarviomenettelyn parantamisesta vuonna 1988 tehdyssä sopimuksessa ei käsitellä näiden kahden meno-

8 — Asiassa 204/86, Kreikka v. neuvosto, 27.9.1988 annetussa tuomiossa (Kok. 1988, s. 5323) on itse asiassa tarkasteltu, *voidaanko tietyt budjettikohdat lainmukaisesti luokitella* pakollisiksi. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin päätellyt kyseisten menojen laadun näille menoille tyypillisistä olosuhteista, mutta se ei ole määritellyt yleisiä arviointiperusteita, joiden avulla voidaan konkreettisesti määritellä menojen oikea laatu.

9 — Asiassa neuvosto v. parlamentti 3.7.1986 annettu tuomio (ks. edellä alaviite 2).

10 — Julkisasiamies Mancini on ratkaisuehdotuksessaan, johon viittaan ja joka on esitetty asiassa 34/86, joka johti edellä mainittuun 3.7.1986 annettuun tuomioon, kuvaillut vuoden 1982 yhteiseen julistukseen johtanutta toimielinten välistä *valmistelutyötä*.

11 — EYVL 1988 L 185, s. 33.

ryhmän välistä eroa. Vuoden 1993 toimielinten välisessä sopimuksessa tätä eroa käsitellään, mutta parlamentti ja neuvosto tulkitsevat eri tavoin sopimuksen määräyksiä [12].

16. Täsmennän nyt, mikä on ensimmäinen ja ilmeinen seuraus siitä, että oikeuskäytännössä selvästi esitettyä arviointiperustetta sovelletaan — ja on mielestäni sovellettava — tapaukseemme. Toimielinten välinen sopimus on menojen *todellista* luokittelua koskeva oikeudellinen menettelytapa; tässä menettelyssä pannaan täytäntöön perustamissopimuksen asiaa koskevat määräykset. Jos asia on näin, ei ole mahdollista, että parlamentti voi yksipuolisesti määritellä niiden menojen laadun, joiden osalta sillä on oikeus tehdä tarkistuksia.

Sopimuksessa on menojen laatu määrittelemällä täsmennettävä sen toimivallan aineellinen soveltamisala — tätä voisi sanoa ennakkoedellytykseksi —, joka kunkin varainhoitovuoden talousarvion laatimisessa kuuluu neuvostolle tai parlamentille. Kuten edellä 10 ja 11 kohdassa on todettu, osapuolet ehdottavat vastakkaisia tulkintoja toimielinten välisistä sopimuksista, joilla olisi pitänyt luokitella kyseiset menot. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen ei pidä pysähtyä tarkastelemaan näiden sopimusten määräyksiä. Ratkaisun tekemiseksi riittää, että tarkastelu kohdennetaan tämän tapauksen toiseen näkökohtaan ja että tutkitaan sitä, onko uudesta enimmäismäärästä päästy perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdan viidennen alakohdan mukaisesti sopimukseen.

Juuri näin kantajana ja vastaajana olevat toimielimet tarkkaan ottaen esittävät riidan korostaakseen esittämiään väitteitä. On ilmeistä, että enimmäismäärästä on sovittu vain, jos on sovittu sekä korotusprosentista että niiden menojen kokonaismäärästä, joiden perusteella tämä sama prosenttimäärä on laskettava. Prosenttimäärä vahvistetaan varainhoitovuosittain. Perustamissopimuksessa määrätään sen laskuperuste. Laskuperuste on muiksi kuin pakollisiksi menoiksi luokiteltujen menojen kokonaisuus. Jotta enimmäismäärästä voidaan sopia, näiden muiden kuin pakollisten menojen laatu ja määrä on määriteltävä niiden erottamiseksi talousarviossa muihin tarkoituksiin varatuista menoista. Jos asiasta ei päästä sopimukseen, koska menojen luokittelusta ollaan eri mieltä, ja niin kauan kuin kysymystä ei ole ratkaistu neuvoston ja parlamentin välisellä sopimuksella, talousarviota ei voida

12 — Vuoden 1993 toimielinten välisen sopimuksen seuraavat määräykset ansaitsevat erityishuomiota:
"III. TALOUSARVIOMENETTELYN PARANTAMINEN
16.Toimielimet sitoutuvat budjettikuria ja 13 kohdan neljättä alakohtaa noudattaen ottamaan talousarvioon yhteisöjen oikeudellisten velvoitteiden sekä sisä- ja ulkopoliittisten sitoumusten noudattamiseksi tarpeelliset määrärahat.
Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio vahvistavat maatalouden päälinjausta koskevat periaatteet ja menettelytavat Euroopan neuvoston Edinburghin neuvottelutulosten mukaisesti.
Nämä toimielimet sopivat, että rahoitusnäkymien otsakkeisiin 2 ja 3 kuuluvat menot ovat kokonaisuudessaan muita kuin pakollisia menoja.
Nämä toimielimet sopivat toimielinten välisen yhteistyömenettelyn käyttöön ottamisesta talousarviota koskevissa asioissa. Tätä yhteistyötä koskevat menettelytapasäännöt ovat liitteessä II, joka on erottamaton osa tätä sopimusta.
17. Kaksi budjettivallan käyttäjää sopivat, että ne hyväksyvät varainhoitovuosille 1993— 1999 enimmäismäärät, joilla voidaan korottaa muita kuin pakollisia menoja, jotka aiheutuvat rahoitusnäkymien mukaisten enimmäismäärien rajoissa laadituista talousarvioista."
"Perustamissopimuksen talousarviomenettelyä koskevia määräyksiä koskeva julistus
(16 kohta, kolmas alakohta)
Toimielimet katsovat, että perustamissopimuksen talousarviomenettelyä koskevia määräyksiä, mukaan lukien pakollisten menojen ja muiden kuin pakollisten menojen järjestelmää, on tarkasteltava uudestaan vuoden 1996 jäsenvaltioiden välisessä konferenssissa, jotta sovittaisiin yhteistyökumppanuuden muodossa tapahtuvasta toimielinten välisestä yhteistyöstä." — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

laatia asianmukaisesti. Tämä seikka on täsmenetty oikeuskäytännössä [13], eikä ole mitään syytä harkita asiaa uudelleen.

17. Yritän siis arvioida, antoiko neuvosto tässä tapauksessa suostumuksensa ja mikä tämän suostumuksen sanamuoto on, vai päinvastoin, epäsikö neuvosto suostumuksensa.

Aloitan tämän kanteen kohteena olevan päätöksen tarkastelusta. Päätös, jolla parlamentin puhemies totesi vuoden 1995 talousarvion vahvistetuksi, kuuluu seuraavasti: "Totean, että huolimatta tiettyjä kohtia koskevista erimielisyyksistä, neuvoston kanssa on saavutettu EY:n perustamissopimuksen 203 artiklan mukainen sopimus uudesta enimmäismäärästä, jolla menoja voidaan korottaa. Näin ollen budjettimenettely voidaan päättää menestyksellisesti." Puhemies ei ilmoittanut, mitä asioita toimielinten väliset erimielisyydet koskivat, eikä sitä, mitä seurauksia näistä erimielisyyksistä voi aiheutua; puhemies tyytyi toteamaan, että huolimatta parlamentin ja neuvoston kantojen välisestä eroavuudesta, enimmäismäärästä oli päästy sopimukseen. On tarkasteltava, millä perusteella näin lausuttua ilmoitusta voidaan perustella. Vastaaja väittää puolustukseksen, että parlamentin puhemies totesi talousarvion asianmukaisesti vahvistetuksi luottaen neuvoston puheenjohtajan parlamentissa 15.12.1994 pidetyssä istunnossa antamaan julkilausumaan. Niinpä minun on tarkasteltava tämän viimeksi mainitun lausuman sisältöä.

Tämän asian kannalta on merkityksellistä, että neuvosto — sen henkilön välityksellä, joka edusti neuvostoa parlamentissa — vahvisti riidanlaisten menojen laadun ja varasi kaikki oikeudet kantansa puolustamiseen, mukaan lukien mahdollisuuden saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Puheenjohtaja Haller itse asiassa ilmoitti myös seuraavaa: "Gleichzeitig möchte ich darauf hinweisen, daß die Zustimmung des Rates zu dem neuen Satz für die nicht obligatorischen Ausgaben auf der Grundlage der dargelegten Haltung des Rates erfolgt" [14]. Olen todennut, kuinka osapuolet ovat vastineissaan ja suullisessa käsittelyssä riidelleet tämän ilmoituksen sisällöstä.

18. Vastaaja haluaisi korostaa puheenjohtaja Hallerin puheenvuoron ranskankielistä käännöstä tehdäkseen siitä sen johtopäätöksen, että Haller hyväksyi juuri julkilausuman antaessaan enimmäismäärän viittaamatta asiasta tältä osin myöhemmin tehtävään päätökseen. Tosiasia on kuitenkin, että enimmäismäärää koskevalle neuvoston hyväksymiselle oli nimenomaisesti asetettu edellytyksiä, jotka eivät tuolloin täyttyneet, minkä parlamenttikin lopuksi myönsi todetessaan, ettei riidanalaisten menojen luokittelua voitu katsoa määritellyksi vuoden 1993 sopimuksen perusteella ja että luokittelu oli siis edelleenkin tehtävä; tämä edellyttää — yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella tästä ei ole minkäänlaista epäilystä [15] — kahden budjettivallan käyttäjän välistä uutta sopimusta. Tällaista sopimusta ei kuitenkaan onnistuttu tekemään.

13 — Asiassa neuvosto v. parlamentti 3.7.1986 annettu tuomio (ks. edellä) ja asiassa Kreikka v. neuvosto 27.9.1988 annettu tuomio (ks. edellä alaviite 8).

14 — Käännös tästä on edellä kohdassa 4.

15 — Ks. asiassa Kreikka v. neuvosto 27.9.1988 annettu tuomio (ks. edellä alaviite 8).

En myöskään ole vakuuttunut parlamentin esittämistä perusteista, jotka koskevat puheenjohtaja Hallerin toimintaa parlamentissa; parlamentin mukaan Haller ei kiistänyt talousarvion vahvistamisen lainmukaisuutta tai jopa yhtyi tätä tapahtumaa koskeviin ulkoisiin liittymis- tai hyväksymistoimenpiteisiin. Parlamentti ei voi oikeutetusti vaatia, että toisen toimielimen puheenjohtaja ylittää toimivaltansa [16]; neuvoston puheenjohtaja ilmaisi parlamentissa nimenomaisia varaumia parlamentin päätösten suhteen eikä hänellä ollut käytössään muita perusteita tai keinoja, joiden perusteella hän olisi voinut estää parlamenttia tai sen puhemiestä toimimasta niin kuin nämä toimivat.

Ei myöskään voida kohtuudella väittää, että neuvoston puheenjohtajan oli parlamentissa toimiessaan vältettävä soveltamasta toimielinten välisiä kohteliaisuussääntöjä; se seikka, että hän noudatti näitä sääntöjä, ei missään tapauksessa osoita, että hän olisi hyväksynyt vastaajan tässä asiassa korostaman kannan. Sitä paitsi yhteisöjen toimielinten väliset suhteet määritellään yksinomaan perustamissopimuksen määräyksissä [17]. Sääntöjä, jotka voivat päteä suvereeneja valtioita sitovien tahdonilmaisujen osalta kansainvälisen oikeuden mukaan, johon vastaaja viittaa tässä asiassa, ei voida soveltaa yhteisön toimielinten välisiin suhteisiin yhteisössä [18].

Tämän jälkeen on täsmennettävä, että puheenjohtaja Haller ei myöskään ole parlamentissa voinut ilmaista tässä tarkasteltavista asioista neuvoston määrittelemästä kannasta poikkeavaa kantaa. Hän toimi pelkästään neuvoston tiedottajana ja ilmoitti neuvoston näkökannan, jota hänellä ei missään tapauksessa ollut valtuutta tarkistaa tai muuttaa [19]. Ei voida myöskään hyväksyä parlamentin väitettä siitä, että neuvoston olisi pitänyt nostaa tämä kanne välittömästi sen jälkeen, kun talousarvion vahvistamisesta oli virallisesti tiedotettu. Neuvosto saattoi asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi perustamissopimuksessa määrätyissä määräajoissa; tämä on asian ratkaisun kannalta ainoa huomion arvoinen seikka.

19. Täsmennän lopuksi, mihin edellä esitetyt huomautukset johtavat.

16 — Tältä osin riittänee viitata perustamissopimuksen 4 artiklan 1 kohtaan, jossa määrätään, että "kukin toimielin toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa".

17 — Asiassa 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, 23.2.1988 annetussa tuomiossa (Kok. 1988, s. 855, 38 kohta) todetaan, että "yhteisöjen toimielinten tahdonmuodostusta koskevat säännöt asetetaan perustamissopimuksessa eivätkä (— —) jäsenvaltiot eikä toimielimet itse voi määrätä niistä".

18 — Asia 92/79, komissio v. Italia, tuomio 18.3.1980 (Kok. 1980, s. 1115, 7 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin päätti tässä yhteydessä, "ettei sellaista toimenpidettä, jota pidetään yhteisön 'päätöksenä' sekä tavoitteensa perusteella että sen perusteella, mitkä ovat ne institutionaaliset puitteet, joissa se on valmisteltu, voida luokitella 'kansainväliseksi sopimukseksi'. Samat huomautukset soveltuvat myös neuvoston direktiiviin".

19 — Perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdan viidennessä alakohdassa määrätään muun muassa, että neuvosto antaa määräenemmistöllä hyväksyntänsä uudelle enimmäismäärälle, jolla menoja voidaan korottaa. Parlamentin osalta on olemassa vastaavanlainen määräys, jonka mukaan parlamentin on jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä tehtävä päätös asiasta.

Puheenjohtaja Hallerin julkilausumaan sisältyvän kaltainen nimenomainen viittaus niihin edellytyksiin, jotka enimmäismäärää koskevalle sopimukselle oli katsottava asetetun, sulkee objektiivisesti pois sen, että neuvosto olisi voinut hyväksyä riidanlaisten menojen luokittelun parlamentin haluamalla tavalla. Neuvosto ei antanut parlementille sitä luokittelua koskevaa hyväksyntäänsä, jonka perusteella enimmäismäärä oli laskettava ja jonka perusteella sitä oli sovellettava.

Neuvoston riitauttamassa päätöksessä ja koko talousarviossa oleva virhe johtuu, kuten olen todennut, sen periaatteen loukkaamisesta, jonka mukaan menojen luokittelu pakollisiksi tai muiksi kuin pakollisiksi menoiksi voi tapahtua vain näiden kahden asianomaisen toimielimen välisellä sopimuksella. Tämän seikan vuoksi kaikki muut perusteet, joihin kantaja vetoaa korostaakseen perustamissopimuksen 203 rikkomista, ovat tarpeettomia. Koska ei ollut sovittu, että menot, joihin parlamentti äänesti tarkistuksia, olisivat muita kuin pakollisia menoja, edellytys, jonka perusteella tämä toimielin pystyy lainmukaisesti tekemään riidanalaisiin budjettikohtiin hyväksyttyjä tarkistuksia, ei täyttynyt. Ensimmäinen kanneperuste osoittautuu siis perustelluksi.

20. Lopuksi parlamentti väittää, että neuvosto jätti noudattamatta toimielinten välisen lojaalin yhteistyön velvollisuutta. Parlamentti näyttää valittavan, että neuvosto toisaalta antoi hyväksyntänsä enimmäismäärälle ja toisaalta jätti sen antamatta, kun se ei kannattanut parlamentin kantaa niiden menojen perusteesta, joihin enimmäismäärää oli välttämättäkin sovellettava: olen kuitenkin todennut, että neuvosto kieltäytyi riittävillä tahdonilmauksilla hyväksymästä enimmäismäärää, kun se otti parlamentin kannasta poikkeavan kannan asiaan. Saman syyn vuoksi on hylättävä parlamentin puolustukseksen esittämään vastineeseen epäselvästi sisältyvä väite, jonka mukaan tässä tarkastellun kanteen hyväksyminen on periaatteen *patere legem quam ipse fecisti* vastaista ja jonka mukaan neuvostolla ei ole minkäänlaista asiavaltuutta [20]. Lisäksi kyseisen velvollisuuden, sellaisena kuin vastaaja on sen esittänyt, väitetty loukkaaminen ei voisi olla talousarvion laatimista sekä parlamentin ja neuvoston valtuuksia sääntelevien perustamissopimusten määräysten noudattamatta jättämisestä itsenäinen loukkaaminen [21]. Kieltäytyessään hyväksymästä menojen luokittelua neuvosto on käyttänyt sille epäilemättä kuuluvaa toimivaltaa. Sen kanta on näin ollen lainmukainen eikä epälojaali. Tässä tapauksessa ei ole tarpeen tarkistaa, onko parlamentin yksipuolisesti tekemä muiden kuin pakollisten menojen luokittelu kyseisten toimielinten välillä tehtyjen sopimusten määräysten vastainen, kuten neuvosto väittää toisessa kanneperusteessaan. Vaikka oletettaisiin, että vastaajan väite hyväksyttäisiin mahdollisimman suurelta osin, viimeiseksi eli vuonna 1993 tehdyssä sopimuksessa jätetään ratkaisematta menojen ja riidanalaisten budjettikohtien luokittelua koskeva kysymys. Sopimus olisi siis ollut välttämätön, mutta sitä ei kuitenkaan tehty uudesta enimmäismäärästä eikä muiden kuin pakollisten

20 — Kyseessä olisi mahdollisesti ennemminkin asianosaisaseman, sellaisena kuin parlamentti tätä käsitettä tulkitsee, kuin asiavaltuuden puuttuminen.

21 — Asiassa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto annettu tuomio (ks. edellä alaviite 17).

menojen luokitteluun liittyvästä kysymyksestä. Riidanalainen päätös on pätemätön, koske se on tehty *ennemminkin sopimuksen tekemistä koskevaa periaatetta kuin tiettyä sopimusta rikkoen.*

21. Sallittakoon minun esittää viimeinen huomautus tämän periaatteen, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, perusmerkityksestä. Valtioiden väliset sopimukset voivat kansallisissa oikeusjärjestyksissä olla hallitusmuotojen itsestään tapahtuvan lähentymisen keino silloin, kun näillä sopimuksilla täydennetään erityisesti tulkintatasolla mahdollisia aukkoja oikeussäännöissä, jotka koskevat toimivallan, erityisesti lainsäädännöllisen toimivallan, jakamista sellaisten toimielinten välillä, joiden riippumattomuus taataan yhtäläisellä tavalla perustuslaissa.

Toimielinten välisellä sopimuksella on yhteisöjen oikeusjärjestyksessä välttämätön välillinen merkitys talousarvion laatimisessa sekä kiistämätön ja ratkaiseva merkitys koko toimielinten muodostaman järjestelmän todelliselle toiminnalle. Sopimuksen tarkoituksena on täsmentää sekä parlamentille että neuvostolle menojen osalta annettujen valtuuksien rajoja: vaikkei sillä täydennetä perustamissopimuksen perusmääräyksiä, sopimus varmastikin myötävaikuttaa niiden täytäntöönpanoon. Kyseisellä periaatteella vakiinnutetaan — ja kyseessä on valinta, jota uskallan luonnehtia perustuslaintasoiseksi valinnaksi — niiden toimielinten yhtäläistä arvostusta, joiden on sovellettava ja noudatettava tätä periaatetta, ja niiden yhtäläistä asemaa. Kyseessä on siis todellinen *yhteispäätös*muoto.

Lopuksi tarkastelen talousarvion laatimismenettelyä kokonaisuudessaan, johon kuuluu tämä osapuolten tahtoon perustuvaa menojen luokittelua koskeva erityismenettely. Ihanteellisessa tapauksessa tämä menettely edeltää, siltä osin kuin siinä myönnetään kansaa edustavalle toimielimelle valta hylätä talousarvioesitys, parlamentille viimeksi perustamissopimuksen 189 b artiklassa käyttöönotetussa, juuri *yhteispäätösmenettelyksi* luonnehditussa menettelyssä kuuluvaa vastaavaa lopullista toimivaltaa. On totta, että yhteispäätösmenettelyssä sopimuksen tekemistä koskevalla periatteella on suurempi merkitys; sitä korostetaan tietyllä tavalla silloin, kun sekä parlamentin puhemies että neuvoston puheenjohtaja molemmat allekirjoittavat annetut säädökset ja tehdyt päätökset.

Talousarviomenettelyssä sen päätöksen tekeminen, jolla talousarvio todetaan vahvistetuksi, kuuluu yksinomaan parlamentin puhemiehelle. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että sopimuksen tekemistä koskevaa periaatetta on pidettävä olennaisena seikkana, koska se on hallitseva tekijä talousarviomenettelyssä sinä ratkaisevana hetkenä, jolloin erityisesti enimmäismäärää vahvistettaessa menot luokitellaan.

Tämän periaatteen noudattamatta jättäminen vaarantaa neuvoston ja parlamentin välisen tasapainon, jonka on vallittava talousarviota laadittaessa: juuri tämä virhe, joka vaarantaa

puhemiehen sen päätöksen, jolla talousarvio todetaan vahvistetuksi, lainmukaisuuden itse perustan, on tyypillinen tälle tapaukselle. Ratkaisuehdotuksessani olen seurannut oikeuskäytäntöä arvioidakseni nyt käsiteltävänä olevaa asiaa noudatettavan periaatteen kannalta.

22. Niinpä päädyn ehdottamaan, että päätös, jolla parlamentin puhemies totesi vuoden 1995 talousarvion vahvistetuksi, kumotaan huolimatta tällaisesta kumoamispäätöksestä aiheutuvista seuraamuksista: sen jälkeen kun talousarvio on todettu pätemättömäksi, sitä on käsiteltävä uudestaan siitä vaiheesta lähtien, jona puhemiehen valituksenalainen päätös tehtiin.

Kumoamisen seuraukset

23. Neuvosto on lisäksi vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta käyttämään perustamissopimuksen 174 artiklassa [22] yhteisöjen tuomioistuimelle määrättyä toimivaltaa ja pyytänyt, että ennen talousarvion kumoamista koskevan tuomion antamispäivää toteutetut talousarvion täytäntöönpanotoimenpiteet pidetään voimassa. [23] Neuvosto on oikeudenkäynnin aikana laajentanut vaatimustaan ja pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta pitämään voimassa kaikki pätemättömän talousarvion vaikutukset aina siihen päivämäärään asti, jona parlamentti ja neuvosto itse ovat lopullisesti vahvistaneet yhteisöjen vuoden 1995 talousarvion. Parlamentti ei tältä osin ole täsmentänyt kantaansa vastineissaan.

Katson, että neuvoston vaatimus on suurelta osin perusteltu ottaen huomioon talousarvion merkityksen yhteisöjen toiminnan jatkuvuudelle. Neuvoston vaatimus kannattaa ottaa huomioon, ottaen huomioon myös ne vaikeudet, joita tässä tapauksessa olisi perustamissopimuksen 204 artiklassa määrätyn väliaikaisia kahdestoistaosia koskevan järjestelmän soveltamisessa. Nämä kahdestoistaosat olisi itse asiassa laskettava vuoden 1994 talousarvion perusteella, jonka 12 jäsenvaltiosta koostuva yhteisö hyväksyi, ja niitä olisi sitten sovellettava yhteisöön, joka on sillä välin laajentunut käsittämään 15 jäsenvaltiota. Niinpä ehdotan, että neuvoston vaatimus, sellaisena kuin se on suullisessa käsittelyssä esitetty, hyväksytään yhteisöjen tuomioistuimen muissa asioissa [24] määrittelemän oikeuskäytännön mukaisesti.

22 — Neuvosto on vaatinut talousarvion vaikutusten voimassa pitämistä ainoastaan EY:n perustamissopimuksessa määrätyn säännön eli 174 artiklan perusteella viittaamatta Euratomin perustamissopimuksen vastaavaan määräykseen eli 147 artiklaan. Syistä, jotka on jo esitetty alaviitteessä 2 ja jotka koskevat mahdollisuutta ulottaa yhden perustamissopimuksen määräysten mukaan nostetun kumoamiskanteen vaikutukset myös yhteisöjen muiden perustamissopimusten vastaavien määräysten mukaisiin päämääriin, katson, että EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan mukainen peruste on analogisesti riittävä, jotta kysymys talousarvion vaikutusten voimassa pitämisestä kuuluisi yhteisöjen tuomioistuimelle, viitataanpa asiassa mihin perustamissopimukseen tahansa.

23 — Perustamissopimuksen 174 artiklassa määrätään tarkasti ottaen, että vain jos kyseessä on asetus, yhteisöjen tuomioistuin voi täsmentää, miltä osin kumotun toimenpiteen vaikutuksia on kuitenkin pidettävä pysyvinä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo lukuisissa tuomioissa analogisesti ulotettu kyseisen määräyksen soveltaminen määräystekstissä mainituista säädöksistä poikkeaviin säädöksiin, päätöksiin ja muihin toimiin, ja oikeuskäytännössä on erityisesti päätetty direktiivien vaikutusten voimassa pitämisestä (asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992, Kok. 1992, s. I-4193 ja asia C-21/94, parlamentti v. komissio, tuomio 5.7.1995, Kok. 1995, s. I-1827) sekä talousarvion vaikutusten voimassa pitämisestä (asiassa neuvosto v. parlamentti edellä mainittu 3.7.1986 annettu tuomio ja asia C-284/90, neuvosto v. parlamentti, tuomio 31.3.1992, Kok. 1992, s. I-2277). Katson siis, että koska tämä seikka on nykyään oikeuskäytännössä kiistaton, mikään ei estä 174 artiklan soveltamista myöskin tässä asiassa.

24 — Asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992 (ks. edellä alaviite 23); asia C-388/92, parlamentti v. neuvosto, tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2067) ja asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 5.7.1995 (ks. edellä alaviite 23).

Oikeudenkäyntikulut

24. Ottaen huomioon sen huomattavan merkityksen, joka sekä riita-asialla että osapuolten oikeutetusti esittämillä periaatteellisilla kysymyksillä on toimielimille, ehdotan, että asianosaiset vastaavat omista kuluistaan työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella.

Ratkaisuehdotus

Edellä esittämieni perustelujen vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomiostuin

— toteaa neuvoston kanteen perustelluksi ja kummoaa päätöksen, jolla parlamentin puhemies totesivarainhoitovuoden 1995 talousarvion lopullisesti vahvistetuksi, sillä seurauksella, että sen jälkeen kun talousarvio on todettu pätemättömäksi, sitä on käsiteltävä uudestaan siitä vaiheesta lähtien, jona parlamentin puhemiehen kyseinen päätös on tehty;

— pitää voimassa pätemättömäksi tulleen talousarvion vaikutukset aina siihen päivämäärään asti, jona parlamentti ja neuvosto ovat lopullisesti hyväksyneet yhteisön talousarvion vuodelle 1995;

— toteaa, että asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.