

DOMSTOLENS DOM  
av den 3 juli 1986\*

Mål 34/86

**Europeiska gemenskapernas råd**, företrätt av juridiska rådgivarna D. Gordon-Smith och F. van Craeynest, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress hos direktören J. Käser, avdelningen för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, plateau de Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

**Förbundsrepubliken Tyskland**, företrädd av M. Seidel, Ministerialrat, förbunds-ekonomiministeriet i Bonn, i egenskap av ombud,

**Frankrike**, företrätt av direktören G. Guillaume, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, och

**Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland**, företrätt av ombudet T.J.G. Pratt, Treasury Solicitor, biträdd av F. Jacobs, Queen's Counsel,

intervenienter,

mot

**Europaparlamentet**, företrätt av juridiske rådgivaren F. Pasetti-Bombardella, i egenskap av ombud, biträdd av J. Lever, Queen's Counsel i London, och av advokaten Lyon-Caen, Paris, med delgivningsadress hos parlamentets generalsekretariat, plateau de Kirchberg, Luxemburg,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av Europeiska gemenskapernas allmänna budget för budgetåret 1986 på grund av rättsstridighet.

\* Rättegångsspråk: engelska.

## DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann och R. Joliet samt domarna G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T.F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida och G.C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: G.F. Mancini,  
justitiesekreterare: P. Heim,

meddelar följande

### dom

### DOMSKÅL

- 1     Genom en ansökan som kom in till domstolens kansli den 11 februari 1986 har Europeiska gemenskapernas råd väckt talan mot Europaparlamentet om ogiltigförklaring enligt artiklarna 173 i EEG-fördraget och 146 i Euratom-fördraget. Talan avser i första hand partiell ogiltigförklaring av Europeiska gemenskapernas allmänna budget för budgetåret 1986 (EGT nr L 358, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och i andra hand ogiltigförklaring av nämnda budget i sin helhet samt ogiltigförklaring av Europaparlamentets ordförandes beslut av den 18 december 1985 om att förklara att ifrågakvarande budget hade blivit slutgiltigt antagen.
- 2     Rådet samt de tyska, franska och brittiska regeringarna, vilka har intervenerat i målet till stöd för rådets yrkanden, har särskilt anklagat Europaparlamentet för att genom ändringar som röstades igenom vid den andra behandlingen av budgetförslaget den 12 december 1985 ha höjt vissa budgetanslag i strid mot fördragen, särskilt mot artikel 203.9 i EEG-fördraget och motsvarande bestämmelser i Euratomfördraget och EKSG-fördraget. Højningarna har enligt sökanden och intervenienterna nämligen medfört en ökning av de icke obligatoriska utgifterna i 1986 års budget i förhållande till motsvarande utgifter för budgetåret 1985, som överskrider den i enlighet med nämnda artikel 203.9 fastställda maximala procentuella ökningen.
- 3     Europaparlamentet har i första hand invänt att talan inte kan upptas till prövning och har i andra hand gjort gällande att parlamentet har respekterat bokstav och anda i EEG-fördragets artikel 203.9. Enligt parlamentet är det rådet som har åsidosatt fördragets bestämmelser, särskilt artikel 199 i EEG-

fördraget, genom att till parlamentet överlämna ett budgetförslag och, efter parlamentets första behandling, ett ändrat förslag som om de antagits skulle ha gjort det omöjligt för gemenskapen att klara av sina åtaganden.

## Upptagande till sakprövning

- 4     Parlamentet bestrider främst att rådet kan åberopa artikel 173 i EEG-fördraget för att få budgeten ogiltigförklarad i egenskap av rättsakt från Europaparlamentet. Enligt parlamentet innehåller artikel 173 inte någon föreskrift som gör det möjligt att granska lagenligheten av Europaparlamentets rättsakter och för övrigt inte heller någon föreskrift som gör det möjligt för parlamentet att vid domstolen ifrågasätta lagenligheten hos rådets och kommissionens rättsakter.
- 5     Det skall dock erinras om att domstolen redan i en dom av den 23 april 1986 i mål 294/83 *Partie écologiste "Les Verts"* (Rec. s. 1339) uttalat att i enlighet med artikel 173 i EEG-fördraget kan en talan om ogiltigförklaring väckas mot sådana rättsakter som antas av Europaparlamentet och som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man, om villkoren i artikeln i övrigt är uppfyllda.
- 6     Det skall i detta sammanhang påpekas att gemenskapernas allmänna budget är den rättsakt i vilken gemenskapens inkomster och utgifter beräknas och beviljas i förväg för varje år. Enligt artikel 199 andra stycket i EEG-fördraget skall budgetens inkomster och utgifter balansera varandra. Det ankommer på kommissionen att i enlighet med artikel 205 genomföra budgeten inom ramen för de beviljade anslagen, medan i budgeten upptagna inkomster bestämmer storleken på det belopp av beräkningsunderlaget för mervärdesskatt som medlemsstaterna skall överföra till gemenskapernas egna medel. Därav följer att budgeten, när parlamentets ordförande väl har avgett den förklaring som avses i artikel 203.7, utgör en sådan rättsakt som är ägnad att ha rättsverkan i förhållande till tredje man.
- 7     Parlamentet har vidare hävdat att parlamentets ordförandes förklaring enligt artikel 203.7 i EEG-fördraget att budgeten är slutgiltigt antagen under alla omständigheter inte kan anses utgöra en rättsakt mot vilken talan kan föras. Parlamentets ordförandes medverkan sker nämligen först när budgetförfarandet är avslutat och han har ingen möjlighet att påverka utgången av detta. Att betrakta parlamentets ordförandes förklaring som en rättsakt mot

vilken talan kan föras skulle under dessa omständigheter vara liktydigt med att införa en tredje självständig enhet inom budgetmyndigheten, vilken skiljde sig från de två andra enheterna, dvs. rådet och parlamentet.

- 8 Detta argument kan inte heller godtas. Det är parlamentets ordförande som formellt förklarar att budgetförfarandet är avslutat genom det slutgiltiga antagandet av budgeten och som därmed tilldelar budgeten bindande verkan i förhållande till såväl institutionerna som medlemsstaterna. Vid utövandet av denna funktion medverkar parlamentets ordförande genom en självständig objektiv rättsakt i slutskedet av ett förfarande som karakteriseras av olika institutioners gemensamma agerande. Han antar denna rättsakt, inte i egenskap av en självständig myndighet om vilken fördraget inte innehåller någon föreskrift, utan i sin egenskap av ett av Europaparlamentets organ.
- 9 Parlamentet har slutligen gjort gällande att parlamentets beslut vid andra behandlingen av förslaget, efter rådets modifiering av detta, inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.
- 10 I sin utveckling av detta argument har parlamentet uppgett att parlamentets och rådets roller i budgetförfarandet kompletterar varandra och att budgeten är en följd av de båda institutionernas gemensamma agerande. Budgeten utgör en gemensam rättsakt utan motstycke i någon annan av gemenskapsinstitutionernas rättsakter. Det är enligt parlamentet följaktligen uteslutet att en eventuell ogiltigförklaring av en sådan rättsakt skulle kunna gälla endast de beslut som fattats av en av de berörda institutionerna. Parlamentet har i detta sammanhang erinrat om att enligt artikel 176 i EEG-fördraget skall "den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig" vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen. Eftersom gemenskapens budget är två institutioners verk, är den emellertid undantagen från tillämpningen av denna bestämmelse. Det är enligt parlamentet därför inte möjligt att få till stånd en prövning av budgeten genom en talan om ogiltigförklaring.
- 11 Rådet har till bemötande härav anmärkt att budgeten i vart fall fram till budgetåret 1975 kunde bli föremål för en sådan prövning som avses i artikel 173 i EEG-fördraget, eftersom antagandet av budgeten utgjorde en sådan rättsakt som antogs av rådet och som skulle ha rättsverkan. Enligt rådet kan lagstiftarna vid ändringen av fördragen på budgetområdet inte rimligtvis haft för avsikt att vid utvidgningen av parlamentets roll på området i fråga undanta budgeten från sådana rättsakter som kan bli föremål för domstolsprövning. Denna möjlighet till prövning är för övrigt en nödvändig följd av institutionernas skyldighet att handla inom ramen för de befogenheter de tilldelats.

- 12 Det skall anmärkas att i enlighet med artikel 203.10 i EEG-fördraget skall varje institution utöva de befogenheter den tilldelats på budgetområdet med vederbörlig hänsyn till fördragets bestämmelser. Om det saknades möjlighet att underkasta budgetmyndighetens rättsakter domstolens prövning, skulle de institutioner som utgör denna myndighet kunna inkräkta på medlemsstaternas eller övriga institutioners befogenheter eller överskrida ramarna för sina egna befogenheter. Fördragen innehåller för övrigt inte någon bestämmelse som gör det uteslutet att väcka talan om ogiltigförklaring mot rättsakter på budgetområdet.
- 13 Det faktum att de omtvistade rättsakterna hör till budgetområdet utgör därför inget hinder för talans upptagande till sakprövning. Parlamentets påpekande såvitt gäller de åtgärder som skall vidtas för det fall ogiltigförklaring sker kommer att tas i betraktande efter prövningen av saken.
- 14 Av det ovanstående följer att ingen av invändningarna mot talans upptagande till sakprövning kan godtas.

## Saken

- 15 Inledningsvis skall en genomgång ske av de för tvisten mellan parterna relevanta bestämmelserna i artikel 203 i EEG-fördraget samt av hur dessa bestämmelser har tillämpats under förfarandet för upprättandet av budgeten för budgetåret 1986. Förfarandet i fråga regleras i punkt 9 i artikeln, i den mån detta avser fastställandet av så kallade icke obligatoriska utgifter, dvs. andra utgifter än sådana som är en nödvändig följd av fördraget eller av rättsakter som antagits i enlighet med detta.
- 16 Det framgår av artiklarna 203.4 andra stycket, 203.5 a och 203.6 att parlamentet har rätt att ändra budgetförslaget vad gäller icke obligatoriska utgifter, att rådet får modifiera varje ändring som har antagits av parlamentet, men att parlamentet vid sin andra behandling av budgetförslaget, såsom detta har modifierats av rådet, får ändra eller avslå de modifieringar som rådet har gjort av parlamentets ändringar. Vad gäller obligatoriska utgifter får däremot parlamentet vid sin andra behandling inte ifrågasätta de åtgärder som rådet vidtagit beträffande de ändringsförslag som parlamentet lade fram vid sin första behandling.

- 17 I artikel 203.9 föreskrivs emellertid en begränsning av ökningen av icke obligatoriska utgifter i förhållande till utgifter av samma slag i budgeten för föregående budgetår. Denna begränsning uttrycks som en "maximal procentuell ökning" som gemenskapens institutioner enligt artikel 203.9 tredje stycket är skyldiga att rätta sig efter under budgetförfarandet.
- 18 I enlighet med lydelsen av artikel 203.9 andra stycket skall kommissionen årligen bestämma den maximala procentsatsen på grundval av tre objektiva faktorer, nämligen volymutvecklingen av bruttonationalinkomsten, den genomsnittliga förändringen av medlemsstaternas budgetar och utvecklingen av levnadskostnaderna. Om parlamentet, rådet eller kommissionen under budgetförfarandets gång anser att gemenskapernas verksamhet kräver att procentsatsen skall överskridas, får enligt artikel 203.9 femte stycket en annan procentsats fastställas genom avtal mellan rådet och parlamentet.
- 19 För budgetåret 1986 fastställde kommissionen, efter samråd med kommittén för ekonomisk politik, den maximala procentsatsen till 7,1 %. Vid sitt överlämnande av det preliminära budgetförslaget uppgav kommissionen att den hade haft som målsättning att hålla ökningen av betalningsbemyndiganden som krävdes för icke obligatoriska utgifter inom ramen för den maximala procentsatsen 7,1 %. Kommissionen tillade dock att det skulle bli nödvändigt att göra vissa undantag från denna princip.
- 20 Kommissionen erinrade i detta sammanhang, i den "allmänna politiska inledningen" till det preliminära budgetförslaget, bl.a. att åtagandebemyndigandena alltsedan 1978 hade ökat i betydligt högre takt än betalningsbemyndigandena och att detta medfört en konstant ökning av de finansiella behoven för infriandet av åtagandena i fråga, på grund av åtagandenas tidsmässiga spridning. Sedan 1978 hade omkring 10 300 miljoner ecu ackumulerats, av vilka 8 200 miljoner gällde de tre strukturfonderna, dvs. sociala fonden, regionala utvecklingsfonden och EUGFJ:s utvecklingssektion. För att kunna eliminera dessa "gamla bördor" och säkerställa den finansiella täckningen härav, ansåg kommissionen att ökningen av betalningsbemyndigandena måste överstiga procentsatsen 7,1 %, i den utsträckning som det krävdes för att under 1986 täcka ifrågavarande åtaganden.
- 21 Då rådet vid sin första behandling antog sitt budgetförslag, fastställde detta ökningen av både åtagandebemyndigandena och betalningsbemyndigandena till belopp som låg inom ramen för den maximala procentsatsen 7,1 %. Enligt rådets beräkningar innebar budgetförslaget en ökning på 578,1

miljoner ecu för åtagandebemyndigandena, dvs. 7,05 %, och 430 miljoner ecu för betalningsbemyndigandena, dvs. 7,04 %.

- 22 I kommentaren till sitt budgetförslag förklarade rådet sig "berett att vid andra behandlingen av budgetförslaget ompröva de anslag som tagits upp för Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska sociala fonden och att vid det tillfället säkerställa att de medel som krävs för att uppfylla de åtaganden som följer av förhandlingarna inför anslutningen av de två nya medlemsstaterna ställs till de berörda staternas förfogande." Rådet uppgav dessutom som sin uppfattning att vad de gamla bördorna beträffade var det "fråga om ett komplicerat problem som budgetmyndighetens båda enheter måste lösa gemensamt och att resultatet av varje lösning av problemet nödvändigtvis måste spridas över flera budgetår."
- 23 I artikel 203.9 fjärde stycket föreskrivs att om den procentuella ökningen i det budgetförslag som upprättats av rådet överstiger hälften av den maximala procentsatsen, får Europaparlamentet då det utövar sin ändringsrätt ytterligare öka den totala summan av icke obligatoriska utgifter med upp till hälften av den maximala procentsatsen. I föreliggande fall har rådet beräknat parlamentets aktuella handlingsutrymme till 291,1 miljoner ecu beträffande åtagandena och 216,65 miljoner ecu beträffande betalningarna.
- 24 Det skall anmärkas att de av rådet beräknade beloppen inte beräknades i förhållande till de belopp som framgår av 1985 års budget, såsom denna antagits och publicerats, utan i förhållande till ett korrigerat beräkningsunderlag, eftersom parlamentet under budgetförfarandet inför 1985 års budget hade gjort vissa ändringar mot vilka rådet hade invänt och reserverat sig. Eftersom någon talan emellertid inte väckts mot 1985 års budget i rätt tid, får rådet inte inom ramen för nuvarande budgetförfarande avseende 1986 års budget korrigera beräkningsunderlaget för ökningen av icke obligatoriska utgifter och därigenom bestrida lagenligheten av vissa ändringar som företagits under föregående budgetförfarande. Den ökning av utgifterna som följer av ändringarna i fråga tillhör nämligen utgifterna "under det innevarande året" som i enlighet med artikel 203.9 första stycket skall utgöra beräkningsgrund vid tillämpningen av den maximala procentuella ökningen. Om det bortses från den av rådet gjorda korrigeringen av beräkningsunderlaget motsvarade parlamentets handlingsutrymme 294 miljoner ecu för åtagandebemyndigandena och 217 miljoner ecu för betalningsbemyndigandena.
- 25 Det är ostridigt att de ändringar som parlamentet beslutade vid sin första behandling ledde till en generell ökning av icke obligatoriska utgifter som

var avsevärt större än det ovan angivna handlingsutrymmet. I förhållande till det av rådet antagna budgetförslaget och enligt rådets och parlamentets olika beräkningsmetoder uppgick ökningen i vart fall till mer än 1 700 miljoner ecu för såväl åtagandebemyndigandena som betalningsbemyndigandena.

- 26 Det framgår av parlamentsdebatterna att dessa ökningsar i synnerhet var avsedda till att bidra till eliminering av "de gamla bördorna", i enlighet kommissionens förslag i det preliminära budgetförslaget, och till att dessutom förstärka de tre strukturfonderna för att dessa skulle kunna tillmötesgå problemen i anslutning till Spaniens och Portugals anslutning till gemenskapen den 1 januari 1986. I sin resolution om förslaget till den allmänna budgeten av den 14 november 1985 förklarade parlamentet, efter att ha erinrat om de i förhållande till de nya medlemsstaterna ingångna politiska och rättsliga skyldigheterna, att det på grundval av de belopp som kommissionen ansåg erforderliga var nödvändigt att i budgeten åter ta upp "de anslag som behövs för att finansiera utvidgningen och huvuddelen av de betalningar som har samband med redan under föregående budgetår gjorda åtaganden", eftersom dessa båda utgiftskategorier inte går att hålla isär.
- 27 Under sin andra behandling av budgeten beslutade rådet att öka de icke obligatoriska utgifterna i förhållande till i budgetförslaget angivna belopp, med 1 199 miljoner ecu för åtagandebemyndigandena och 1 251 miljoner ecu för betalningsbemyndigandena. Dessa belopp motsvarade – på grundval av det korrigerade beräkningsunderlaget för 1985, såsom detta beräknats av rådet, – en procentuell ökning på 14,63 % för åtagandebemyndigandena och 20,5 % för betalningsbemyndigandena. I en skrivelse av den 29 november 1985 till parlamentets ordförande redogjorde rådet för hur det hade gått tillväga vid sitt beslut beträffande de ändringar som parlamentet hade gjort vid sin första behandling samt uppgav vidare att rådet "därför" hade beslutat att föreslå församlingen att i fråga om de icke obligatoriska utgifterna för 1986 fastställa nya procentsatser för åtagandebemyndigandena (14,63 %) och för betalningsbemyndigandena (20,5 %).
- 28 Vid inledningen av debatten angående andra behandlingen av budgeten lät parlamentet förstå att det ansåg att de av rådet antagna ändringarna var alltför blygsamma och att parlamentet inte var berett att ansluta sig till de vid rådets andra behandling fastställda beloppen eller de ändrade maximala procentsatserna. Debatten präglades av angelägenheten att fastställa en budget i vilken tillräcklig hänsyn togs både till utgifterna i samband med utvidgningen och till "de gamla bördorna".



- 29 Under sitt 1052:a sammanträde, som hölls i Strasbourg den 11 och 12 december 1985, framförde rådet ett nytt kompromissförslag som uppgavs vara det sista. Vid detta tillfälle förklarade rådet sig berett att godkänna en ny ökning av de vid andra behandlingen fastställda beloppen, dvs. 195,7 miljoner ecu för åtagandebemyndigandena och 241, 8 miljoner ecu för betalningsbemyndigandena. Rådet föreslog vidare att den maximala procentuella ökningen skulle höjas till 17,02 % för åtagandebemyndigandena och 24,46 % för betalningsbemyndigandena. Rådet bemyndigade sin ordförande att förelägga parlamentet dessa förslag och gjorde det därvid klart att förslagen skulle återtas för det fall parlamentet inte anslöt sig till förslagen i fråga.
- 30 Eftersom parlamentet inte godkände kompromissförslaget återtogs detta formellt av rådets ordförande. Däremot företog parlamentet ändringar som i förhållande till de anslag som tagits upp i rådets ändrade förslag innebar en ökning med 401,7 miljoner ecu för åtagandebemyndigandena och 563,3 miljoner ecu för betalningsbemyndigandena. De totala anslagen avseende icke obligatoriska utgifter höjdes således till 9 801,9 miljoner för åtagandebemyndigandena och till 7 917,7 miljoner för betalningsbemyndigandena. Den 18 december 1985 förklarade parlamentets ordförande att budgetförfarandet var avslutat och att den allmänna budgeten för budgetåret 1986, såsom denna godkänts av parlamentet under dess andra behandling, följaktligen hade blivit slutgiltigt antagen.
- 31 Av ovan angivna belopp framgår att den ökning av icke obligatoriska utgifter som var resultatet av parlamentets andra behandling av budgeten uppgick till 18,17 % (åtaganden) och 29,10 % (betalningar) i förhållande till den för 1985 antagna budgeten. Procentsatserna uppgick till 19,53 % respektive 29,73 % i förhållande till 1985 års korrigerade beräkningsunderlag, såsom detta beräknats av rådet.
- 32 På grundval av denna översikt kan tre faktiska omständigheter konstateras föreligga såvitt gäller tillämpningen av bestämmelserna om den maximala procentuella ökningen:
- a) Kommissionen, rådet och parlamentet var överens om att den av kommissionen fastställda procentuella ökningen inte var tillräcklig för att säkerställa gemenskapernas goda funktion under budgetåret 1986.
  - b) Rådet och parlamentet kunde inte enas om en ny maximal procentuell ökning, trots att de ståndpunkter som de båda institutionernas slutligen intog låg ganska nära varandra.

- c) De anslag som parlamentet antog under sin andra behandling och som stadfästes i den av parlamentets ordförande den 18 december 1985 antagna budgeten, överskred den av kommissionen fastställda maximala procentuella ökningen och de olika av rådet föreslagna ändrade procentsatserna.

33 Rådet har bestritt att den under b) angivna slutsatsen är riktig. Rådet har därvid gjort gällande att parlamentet, då det i sitt beslut gick utöver de ökningsar som rådet föreslagit vid sin andra behandling, implicit godkände de av rådet fastställda maximala procentsatserna. Parlamentet har emellertid anmärkt att ett sådant synsätt skulle innebära ett godkännande av att rådet ensidigt fastställer en ny procentsats, medan fördraget föreskriver att detta skall ske genom ett avtal mellan rådet och parlamentet. Parlamentet har dessutom erinrat om att parlamentet inte enbart kan välja mellan att godkänna eller avslå en av rådet föreslagen ny procentsats, utan även har möjlighet att i enlighet med artikel 203.8 i fördraget när som helst avslå budgetförslaget i sin helhet.

34 Det skall i detta sammanhang slås fast att även om det i fördraget föreskrivs att kommissionen skall bestämma procentsatsen för den maximala ökningen på grundval av objektiva omständigheter, anges inte något kriterium för ändringen av denna procentsats. Det är enligt artikel 203.9 femte stycket tillräckligt att rådet och parlamentet träffar ett avtal. Med beaktande av ett sådant avtals vikt, vilket ger de två institutionerna möjlighet att om de är överens höja anslagen för icke obligatoriska utgifter utöver den procentsats som kommissionen har fastställt, kan ett sådant avtal inte anses föreligga på grundval av antaganden om den ena eller den andra institutionens vilja.

35 Parlamentet har bestritt att den ovan under c) angivna slutsatsen är riktig. Parlamentet har hävdad att de till utvidgningen och till "de gamla bördornas" eliminering hänförliga icke obligatoriska utgifterna för budgetåret 1986 inte hade sitt motstycke vad avser budgetåret 1985. Dessa utgifter kunde följaktligen inte omfattas av det i artikel 203.9 föreskrivna förfarandet, som består i att för icke obligatoriska utgifter under innevarande budgetår tillämpa en maximal procentuell ökning.

36 Detta argument kan inte godtas. I artikel 203.9 första stycket föreskrivs att "för samtliga utgifter utom sådana som är en nödvändig följd av detta fördrag eller av rättsakter som antagits i enlighet med detta, skall årligen fastställas en maximal procentuell ökning i förhållande till utgifter av samma slag under det innevarande året". Uttrycket "utgifter av samma slag" kan

endast syfta på de utgifter som nämns i början av meningen, dvs. icke obligatoriska utgifter. Därav följer att fördraget inte medger att det förekommer ökning av icke obligatoriska utgifter som faller utanför tillämpningsområdet för den maximala procentuella ökningen.

- 37 I sin svarsinlaga har parlamentet dessutom anklagat rådet för att ha handlat rättsstridigt genom att framlägga ett ofullständigt budgetförslag, då detta bl.a. inte innehöll de anslag som var nödvändiga för finansieringen av utvidgningen och "de gamla bördornas" eliminering. Enligt parlamentet bröt rådet därmed mot de allmänna principerna om att en budget skall vara fullständig och sanningsenlig. På grund av rådets agerande tvingades parlamentet att komplettera budgeten, vilket innebar en begränsning av parlamentets befogenheter.
- 38 Oavsett vilken relevans detta argument har för det överskridande av den maximala procentuella ökningen som parlamentets ändringar resulterade i, är det tillräckligt att på denna punkt slå fast att det inte ankommer på domstolen att avgöra vilka krav som skall ställas på gemenskapernas budget under sådana speciella omständigheter som anslutning av nya medlemsstater eller "gamla bördors" eliminering, utan det ankommer på rådet och parlamentet att i samråd besluta härom.
- 39 Det måste därför slås fast att parlamentets ordförandes beslut av den 18 december 1985 om att förklara att 1986 års budget hade blivit slutgiltigt antagen fattades vid en tidpunkt när budgetförslaget – då det inte förelåg något avtal mellan de berörda institutionerna om beloppen för den nya maximala procentuella ökningen – ännu inte hade avslutats. Detta beslut är således rättsstridigt.

### **Följderna av den konstaterade rättsstridigheten**

- 40 Rådet har yrkat att 1986 års budget skall ogiltigförklaras i den mån som åtagandebemyndigandena och betalningsbemyndigandena för icke obligatoriska utgifter överskrider den maximala procentuella ökning som rådet föreslog i en skrivelse av den 29 november 1985 till parlamentets ordförande. Rådet har dessutom yrkat att domstolen skall förklara att den förklaring om budgetens slutliga antagande som utfärdades av parlamentets ordförande den 18 december 1985 har skett i strid mot fördragen, särskilt mot artikel 203.7 och 9 i EEG-fördraget och motsvarande bestämmelser

i EKSG-fördraget och Euratomfördraget. I andra hand har rådet yrkat att 1986 års budget i sin helhet – och följaktligen även parlamentets ordförandes beslut av den 18 december 1985 – skall ogiltigförklaras. Rådet har även framställt att domstolen, för det fall den ogiltigförklarar budgeten i sin helhet, skall ange vilka verkningar som skall anses som bestående.

41 Parlamentet har yrkat att domstolen, för det fall den finner rådets talan välgrundad, skall förklara att ogiltigförklaringen gäller budgeten i sin helhet, på så sätt att ogiltigförklaringen omfattar hela budgetförfarandet, som alltsedan inledningen varit behäftat med fel på grund av rådets rättsstridiga beteende. Parlamentet har framhållit att en partiell ogiltigförklaring skulle strida mot budgetens karaktär av en enda rättsakt och att den dessutom skulle innebära att det vid rådets andra behandling ändrade budgetförslaget skulle fortsatt bestå, vilket skulle strida mot artikel 203.9.

42 Det skall inledningsvis anmärkas följande. Det åligger visserligen domstolen att se till att budgetmyndighetens institutioner handlar inom ramarna för sina befogenheter, men det ankommer inte på denna att ingripa i de förhandlingar mellan rådet och parlamentet som inom dessa ramar skall leda till ett fastställande av gemenskapernas allmänna budget. Följaktligen skall rådets huvudyrkande om partiell ogiltigförklaring av budgeten avslås, då en sådan ogiltigförklaring skulle medföra att den version av budgeten som följer av rådets förslag till parlamentet den 29 november 1985 skulle bli gällande.

43 Det skall därefter påpekas att felet i parlamentets ordförandes beslut av den 18 december 1985 beror på att ordföranden i enlighet med artikel 203.7 förklarade att budgeten var "slutgiltigt" antagen, trots att något slutgiltigt antagande ännu inte förelåg, eftersom de två institutionerna ännu inte enats om beloppen för en ny maximal procentuell ökning.

44 Vid en återblick på förhållandena under parlamentets andra behandling av budgeten, synes de två institutionernas olika ståndpunkter knappast ha kunnat utgöra något hinder för möjligheten att nå fram till ett avtal. De av parlamentet fastställda ökningarna av de icke obligatoriska utgifterna motsvarade nämligen procentsatser på 18,17 % för åtagandebemyndigandena och 29,10 % för betalningsbemyndigandena, medan de procentsatser som framgick av rådets sista förslag – det kompromissförslag som senare "återtogs" – uppgick till 17,02 % respektive 24,46 %.

45 Det ankommer inte på domstolen att pröva i hur stor utsträckning rådets eller parlamentets inställning under hela budgetförhandlingen har hindrat institutio-

nera att nå fram till ett avtal. Domstolen måste inskränka sig till att förklara att parlamentets ordförande, eftersom något sådant grundläggande avtal inte hade träffats, inte lagligen kunde förklara att budgeten hade blivit slutgiltigt antagen. Förklaringen i fråga skall därför ogiltigförklaras.

- 46 Ogiltigförklaringen av parlamentets ordförandes beslut medför att 1986 års budget förlorar sin giltighet. Det finns därför ingen anledning att ta ställning till rådets yrkande att budgeten i sin helhet skall ogiltigförklaras.
- 47 Det ankommer på rådet och parlamentet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa denna dom och återuppta budgetförandet på det stadium där parlamentet vid sin andra behandling höjde anslagen för icke obligatoriska utgifter utöver den maximala procentuella ökning som fastställts av kommissionen utan att det hade ingått avtal med rådet om storleken på en ny procentsats.
- 48 Ogiltigförklaringen av 1986 års budget sker vid en tidpunkt då en stor del av budgetåret 1986 redan har förflutit. Under dessa förhållanden gör nödvändigheten av att säkerställa kontinuiteten i gemenskapernas förvaltning samt viktiga rättssäkerhetsskäl, som kan jämföras med dem som gör sig gällande vid ogiltigförklaring av vissa förordningar, det därför motiverat att domstolen utövar den befogenhet som den uttryckligen har enligt artikel 174 andra stycket i EEG-fördraget vid ogiltigförklaring av en förordning och att den anger vilka verkningar av 1986 års budget som skall anses som bestående. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande fall skall ogiltigförklaringen av parlamentets ordförandes beslut inte påverka giltigheten av betalningar som skett och åtaganden som gjorts fram till dagen för avkunnandet av denna dom för genomförandet av 1986 års budget.
- 49 Rådet har inom ramen för detta förfarande vidare framställt ett yrkande som inte gäller tillämpningen av den maximala procentuella ökningen, utan som gäller den av parlamentet vid andra behandlingen företagna höjningen av vissa budgetposter avseende sådana utgifter som enligt rådet utgör obligatoriska utgifter.
- 50 Till följd av att parlamentets ordförandes beslut av den 18 december 1985 har ogiltigförklarats har yrkandet i fråga blivit överflödigt. Det skall för övrigt anmärkas att frågor om de icke obligatoriska utgifternas avgränsning från de obligatoriska utgifterna är föremål för ett interinstitutionellt förlikningsförfarande som inrättats genom den gemensamma förklaringen från Europaparlamentet, rådet och kommissionen av den 30 juni 1982

(EGT nr C 194, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och att frågorna kan lösas inom denna ram.

51

Till följd härav

- skall parlamentets ordförandes beslut av den 18 december 1985 om att förklara att 1986 års budget hade blivit slutgiltigt antagen ("slutgiltigt antagande av Europeiska gemenskapernas allmänna budget för budgetåret 1986") ogiltigförklaras,
- skall förklaras att denna ogiltigförklaring inte kan påverka giltigheten av betalningar som skett och åtaganden som gjorts före avkunnandet av denna dom för genomförandet av 1986 års budget, såsom denna har publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning och
- skall talan avslås i övriga delar.

### Rättegångskostnader

52

I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. I enlighet med artikel 69.3 första stycket kan dock domstolen besluta att vardera parten skall bära hela eller del av sin kostnad, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom parterna ömsom har tappat målet på vissa punkter bör vardera parten bära sin kostnad. Intervenienterna skall bära sina egna rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

### DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Europaparlamentets ordförandes beslut av den 18 december 1985 om att förklara att 1986 års budget hade blivit slutgiltigt antagen ("slutgiltigt antagande av Europeiska gemenskapernas allmänna budget för budgetåret 1986", EGT nr L 358, s. 1) ogiltigförklaras.

- 2) Ogiltigförklaringen av Europaparlamentets ordförandes ovannämnda beslut av den 18 december 1985 påverkar inte giltigheten av betalningar som skett och åtaganden som gjorts före avkunnandet av denna dom för genomförandet av 1986 års budget, såsom denna har publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.
- 3) Talan ogillas i övriga delar.
- 4) Vardera parten, inklusive intervenienterna, skall bära sina rättegångskostnader.

|                  |              |                     |                    |        |
|------------------|--------------|---------------------|--------------------|--------|
| Mackenzie Stuart | Koopmans     | Everling            | Bahlmann           | Joliet |
| Bosco            | Due          | Galmot              | Kakouris           |        |
| O'Higgins        | Schockweiler | Moitinho de Almeida | Rodríguez Iglesias |        |

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 juli 1986.

P. Heim  
Justitiesekreterare

A.J. Mackenzie Stuart  
Ordförande