PRESUDA SUDA

3. srpnja 1986.(*)

„Proračunski postupak: ovlast Europskog parlamenta da poveća neobvezne rashode”

U predmetu C-34/86,

Vijeće Europskih zajednica, koje zastupaju njegovi pravni savjetnici D. Gordon-Smith i F. Van Craeyenest, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u uredu J. Käsera, voditelja odjela za pravne poslove Europske investicijske banke, Plateau de Kirchberg,

tužitelj,

koje podupiru:

Savezna Republika Njemačka, koju zastupa M. Seidel, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva u Bonnu, u svojstvu agenta,

Francuska Republika, koju zastupa G. Guillaume, voditelj pravnih poslova u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupa agent T. J. G. Pratt, *Treasury Solicitor*, uz asistenciju F. Jacobsa, *Queen's Counsel*,

intervenijenti,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju njegov pravni savjetnik F. Pasetti-Bombardella, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Levera, *Queen's Council* iz Londona, i A. Lyon-Caena, *avocat* iz Pariza, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu, u glavnom tajništvu Parlamenta, Plateau de Kirchberg,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje koji se odnosi na zakonitost općeg proračuna Europskih zajednica za financijsku godinu 1986.,

SUD,

u sastavu: Lord Mackenzie Stuart, predsjednik, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann i R. Joliét (predsjednici vijeća), G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida i G. C. Rodríguez Iglesias, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini,

RADNI PRIJEVOD

tajnik: P. Heim,

donosi sljedeću

PRESUDU

1 Zahtjevom koji je tajništvo Suda zaprimilo 11. veljače 1986. Vijeće Europskih zajednica podnijelo je na temelju članka 173. Ugovora o EEZ-u i članka 146. Ugovora o EZAE-u tužbu protiv Europskog parlamenta u svrhu djelomičnog ili, podredno, potpunog poništenja općeg proračuna Europskih zajednica za financijsku godinu 1986. (SL L 358) kao i poništenja akta od 18. prosinca 1985., kojim je predsjednik Europskog parlamenta proglasio da je taj proračun konačno usvojen.

2 Vijeće, kao i njemačka i francuska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine, koje su intervenirale u postupak podupirući njegove zaključke, posebno se žale da je Europski parlament, kao posljedicu izmjena izglasanih u drugom čitanju nacrta proračuna 12. prosinca 1985., povećao određena odobrena proračunska sredstva, čime je prekršio Ugovore, a posebno članak 203. stavak 9. Ugovora o EEZ-u i odgovarajuće odredbe Ugovora o EZAE-u i Ugovora o EZUČ-u. Oni tvrde da ta povećanja dovode do porasta neobveznih rashoda u proračunu za 1986. u odnosu na istovrsne rashode za financijsku godinu 1985., koji prekoračuje najvišu stopu povećanja određenu u skladu s člankom 203. stavkom 9.

3 Europski parlament prije svega tvrdi da je tužba nedopuštena. Podredno tvrdi da je poštovao tekst i duh članka 203. stavka 9. Ugovora o EEZ-u te da je Vijeće, time što je Parlamentu podnijelo nacrt proračuna a, nakon prvog čitanja u Parlamentu promijenjeni nacrt čije bi usvajanje onemogućilo ispunjavanje obveza Zajednica, zanemarilo odredbe Ugovora, a posebno članka 199. Ugovora o EEZ-u,

Dopuštenost

4 Parlament u prvom redu smatra da se Vijeće ne može pozvati na članak 173. Ugovora o EEZ-u u svrhu traženja poništenja proračuna kao akta Europskog parlamenta, zbog toga što se člankom 173. ne predviđa mogućnost preispitivanja zakonitosti akata Europskog parlamenta, baš kao što se i Skupštini ne dopušta da pred Sudom dovodi u pitanje zakonitost akata Vijeća i Komisije Europskih zajednica.

5 Treba, međutim, podsjetiti da je Sud u presudi od 23. travnja 1986. (Parti écologiste „Les Verts", C-294/83, Zb., str. 1339.) već zaključio da se na temelju članka 173. Ugovora o EEZ-u, pod uvjetom da su ispunjeni drugi uvjeti propisani tim člankom, mogu podnositi tužbe u svrhu poništenja akata Europskog parlamenta koji bi trebali imati pravni učinak u odnosu na treće.

6 U tom pogledu valja napomenuti da je opći proračun Zajednica instrument kojim se predviđaju i unaprijed odobravaju prihodi i rashodi za svaku godinu. U skladu s drugim stavkom članka 199. Ugovora o EEZ-u, prihodi i rashodi moraju biti

uravnoteženi. Na temelju članka 205. Komisija je zadužena za provedbu proračuna u granicama odobrenih proračunskih sredstava, a iznos poreza na dodanu vrijednost koji države članice trebaju prenijeti u vlastita sredstva Zajednica određuje se prema prihodima unesenima u proračun. Iz toga slijedi da je proračun, nakon što ga predsjednik Parlamenta proglasi u skladu s člankom 203. stavkom 7., jedan od akata koji mogu imati pravne učinke u odnosu na treće.

7 Parlament nadalje tvrdi da se proglašenje od strane predsjednika Parlamenta, u skladu s člankom 203. stavkom 7. Ugovora o EEZ-u, da je proračun konačno usvojen, ni u kojem slučaju ne može smatrati aktom koji se može pobijati. Predsjednik Parlamenta ne intervenira u proračunski postupak do njegova završetka i ne može utjecati na ishod tog postupka. Kada bi se proglašenje od strane predsjednika Parlamenta smatralo aktom koji se može pobijati, to bi značilo da se u tim okolnostima uspostavlja treća, neovisna grana proračunskog tijela, odvojena od ostale dvije, odnosno od Vijeća i Parlamenta.

8 I tu argumentaciju treba odbaciti. Predsjednik Parlamenta službeno proglašava dovršetak proračunskog postupka konačnim usvajanjem proračuna te time proračunu daje učinak obvezivosti u odnosu na institucije i na države članice. Pri obavljanju te funkcije predsjednik Parlamenta intervenira posebnim pravnim aktom objektivna karaktera po dovršetku postupka koji obilježava zajedničko djelovanje različitih institucija. Taj akt on ne donosi kao zasebno tijelo koje nije predviđeno Ugovorom, nego u svojstvu tijela Europskog parlamenta.

9 Parlament je naposljetku ustvrdio da vijećanje Parlamenta, u drugom čitanju, o nacrtu koji je Vijeće promijenilo ne može biti predmet tužbe u svrhu poništenja.

10 Obrazlažući tu argumentaciju Parlament objašnjava da se u okviru proračunskog postupka uloge Vijeća i Parlamenta dopunjavaju i da njihovo zajedničko djelovanje dovodi do utvrđivanja proračuna, koji je zajednički akt kojemu nije ekvivalentan nijedan drugi akt institucija Zajednice. Stoga se možebitno poništenje takvog akta ne bi moglo odnositi na vijećanja samo jedne od te dvije institucije. U vezi s tim Parlament ističe da je u skladu s člankom 176. Ugovora o EEZ-u „institucija čiji je akt proglašen ništavnim" [neslužbeni prijevod] dužna poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda. Budući da je proračun Zajednice proizvod dviju institucija, Parlament smatra kako se ta odredba ne odnosi na njega te kako stoga treba zaključiti da se proračun ne može nadzirati putem tužbe u svrhu poništenja.

11 Uzvraćajući na tu argumentaciju Vijeće napominje da je do financijske godine 1975. proračun ionako bio predmet nadzora predviđenog člankom 173. Ugovora o EEZ-u, s obzirom na to da je usvajanje proračuna bilo čin Vijeća koji proizvodi pravne učinke. Nezamislivo je da su autori revizija Ugovora koje se odnose na proračunska pitanja namjeravali pri povećanju uloge Parlamenta u tom području izostaviti proračun iz kategorije akata koji mogu biti predmet nadzora Suda. Taj nadzor, osim toga, nužno proizlazi iz obveze institucija da postupaju u granicama ovlasti koje su im dodijeljene.

12 Valja napomenuti da u skladu s člankom 203. stavkom 10. Ugovora o EEZ-u svaka institucija mora izvršavati ovlasti koje su joj dodijeljene u vezi s proračunom uz dužno poštovanje odredaba Ugovora. Kada se akti proračunskog tijela ne bi mogli uputiti na nadzor Sudu, institucije u sastavu toga tijela mogle bi zadirati u ovlasti država članica

i drugih institucija ili prekoračiti granice svojih ovlasti. Osim toga, Ugovor ne sadržava nijednu odredbu kojom se isključuje mogućnost podnošenja tužbe u svrhu poništenja akata proračunskog karaktera.

13 Stoga proračunski karakter pobijanih akata ne čini tužbu nedopuštenom. Primjedbe Parlamenta o mjerama koje treba poduzeti u slučaju poništenja razmotrit će se nakon preispitivanja merituma.

14 Iz svih gore navedenih razmatranja proizlazi da tvrdnje o nedopuštenosti tužbe treba u potpunosti odbaciti.

Meritum

15 Prvo valja proučiti odredbe članka 203. Ugovora o EEZ-u koje su u središtu spora između stranaka, kao i primjenu tih odredaba tijekom postupka provedenog s ciljem utvrđivanja proračuna za financijsku godinu 1986. Stavkom 9. tog članka taj se postupak uređuje u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje onoga što se naziva neobveznim rashodima, a to su rashodi koji ne proizlaze nužno iz Ugovora ili akata donesenih u skladu s Ugovorom.

16 Iz drugog podstavka stavka 4. kao i iz stavka 5. točke (a) i stavka 6. članka 203. jasno proizlazi da Parlament ima pravo mijenjati proračun u pogledu neobveznih izdataka, da Vijeće može promijeniti svaku izmjenu donesenu na taj način, ali da Parlament može, tijekom drugog čitanja nacrta proračuna koji je promijenilo Vijeće, izmijeniti ili odbiti promjene tih izmjena koje je izvršilo Vijeće. Za razliku od toga, u slučaju obveznih rashoda, Parlament u drugom čitanju više ne može dovesti u pitanje odluku Vijeća o prijedlozima izmjena koje je Parlament podnio tijekom prvog čitanja.

17 Međutim, člankom 203. stavkom 9. propisuje se ograničenje mogućeg povećanja neobveznih rashoda u odnosu na istovrsne rashode koji se pojavljuju u proračunu za prethodnu financijsku godinu. To se ograničenje izražava kao „najviša stopa povećanja" [neslužbeni prijevod] koju institucije, na temelju trećeg podstavka stavka 9., moraju poštovati tijekom proračunskog postupka.

18 U skladu s drugim podstavkom stavka 9., Komisija svake godine određuje najvišu stopu povećanja na temelju triju objektivnih čimbenika, a to su kretanje bruto nacionalnog proizvoda, prosječne promjene u proračunima država članica i kretanje troškova života. Ako tijekom proračunskog postupka Parlament, Vijeće ili Komisija smatraju da je za aktivnosti Zajednica potrebno povećanje navedene stope, na temelju sporazuma između Vijeća i Parlamenta može se odrediti druga stopa, u skladu s petim podstavkom stavka 9.

19 Za financijsku godinu 1986. Komisija je, nakon savjetovanja s Odborom za ekonomsku politiku, objavila da najviša stopa povećanja iznosi 7,1 %. Podnijevši preliminarni nacrt proračuna Komisija je navela da je i sama postavila cilj zadržati povećanje odobrenih sredstava za plaćanje u okviru neobveznih rashoda unutar granice najviše stope od 7,1 %. Dodala je, međutim, da će morati biti određenih iznimaka od tog načela.

20 U tom pogledu Komisija je u „općem uvodu o politikama” [neslužbeni prijevod] preliminarnog nacrta proračuna posebno istaknula da je od 1978. iznos odobrenih sredstava za preuzimanje obveza porastao znatno brže od iznosa odobrenih sredstava za plaćanje. S obzirom na to da su se aktivnosti na koje su se ta sredstva odnosila protezale tijekom određenog razdoblja, to je značilo da su financijske potrebe za pokrivanje tih obveza neprestano rasle. Od 1978. nakupilo se otprilike 10,3 milijardi ECU, od čega je 8,2 milijarde ECU bilo namijenjeno za tri strukturna fonda, a to su socijalni fond, regionalni fond i Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EAGGF). Kako bi se apsorbirali ti „troškovi iz prošlosti” [neslužbeni prijevod] i osiguralo njihovo financijsko pokriće, Komisija je smatrala da se zbog povećanja odobrenih sredstava za plaćanje, stopa od 7,1 % mora prekoračiti za koliko je potrebno da se u 1986. pokriju predmetne preuzete obveze.

21 Pri usvajanju nacrta proračuna u prvom čitanju povećanje odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje koje je odredilo Vijeće nije prekoračilo najvišu stopu od 7,1 %. U skladu s izračunima Vijeća u nacrtu proračuna prikazano je povećanje sredstava za preuzimanje obveza u iznosu od 578,1 milijun ECU, odnosno 7,05 %, i povećanje sredstava za plaćanje u iznosu od 430 milijuna ECU, odnosno 7,04 %.

22 U komentarima koji se odnose na nacrt proračuna Vijeće je izjavilo da je „u drugom čitanju nacrta proračuna spremno ponovno razmotriti odobrena sredstva za Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) i Europski socijalni fond (ESF) i tom prilikom osigurati da se iznosi potrebni za ispunjavanje preuzetih obveza koje proizlaze iz pregovora o pridruživanju dviju novih članica stave na raspolaganje državama članicama o kojima je riječ” [neslužbeni prijevod]. Također je izjavilo da je uvjereno „kako je to složeno pitanje, koje trebaju zajedno riješiti oba dijela proračunskog tijela i kako će se to rješenje nužno primjenjivati na više financijskih godina” [neslužbeni prijevod].

23 U skladu s četvrtim podstavkom stavka 9., ako stopa povećanja u nacrtu proračuna koji je utvrdilo Vijeće prekoračuje polovinu najviše stope, Parlament može, ostvarujući svoje pravo na donošenje izmjena, dodatno povećati razinu neobveznih rashoda u granicama najviše stope. Vijeće je izračunalo da Parlament u tom slučaju ima manevarski prostor u iznosu od 291,1 milijun ECU za sredstva za preuzimanje obveza i 216,65 milijuna ECU za sredstva za plaćanje.

24 Treba naglasiti da Vijeće nije izračunalo te iznose u odnosu na iznose koji proizlaze iz usvojenog i objavljenog proračuna za 1985., nego u odnosu na ispravljenu osnovicu, jer je Parlament tijekom provedbe proračunskog postupka koji je doveo do usvajanja proračuna za 1985. donio određene izmjene u vezi s kojima je Vijeće izrazilo rezerve i primjedbe. No budući da protiv proračuna za 1985. nije pravodobno podnesena žalba, Vijeće u sadašnjem postupku koji se odnosi na proračun za 1986. ne može ispravljati osnovicu za povećanje neobveznih rashoda tvrdeći da su određene izmjene koje su donesene tijekom prethodnog proračunskog postupka bile nepropisne. Povećanje rashoda koje je proizašlo iz tih izmjena dio je rashoda „koji će nastati tijekom tekuće godine” [neslužbeni prijevod], a koji u skladu s prvim podstavkom stavka 9. čine osnovicu za izračun za potrebe primjene najviše stope povećanja. Ako se zanemari ispravak osnovice koji je primijenilo Vijeće, manevarski prostor Parlamenta iznosio je

294 milijuna ECU za sredstva za preuzimanje obveza i 217 milijuna ECU za sredstva za plaćanje.

25 Nesporno je da su izmjene koje je Parlament usvojio u prvom čitanju dovele do ukupnog povećanja neobveznih rashoda koje znatno prekoračuje navedeni manevarski prostor. Prema različitim metodama izračuna koje su primijenili Vijeće i Parlament, to je povećanje u svakom slučaju, u odnosu na nacrt proračuna koji je usvojilo Vijeće, prekoračilo 1,7 milijardi ECU i za sredstva za preuzimanje obveza i za sredstva za plaćanje.

26 Iz rasprava u Parlamentu jasno proizlazi da je svrha povećanja prije svega bilo pridonijeti apsorpciji „troškova iz prošlosti" [neslužbeni prijevod], kao što je Komisija predložila u preliminarnom nacrtu proračuna, kao i osnaživanju triju strukturnih fondova kako bi im se omogućilo rješavanje poteškoća povezanih s pristupanjem Španjolske i Portugala Zajednici 1. siječnja 1986. U rezoluciji o nacrtu općeg proračuna od 14. studenoga 1985. Parlament je, prisjetivši se preuzetih političkih i pravnih obveza u odnosu na nove države članice, izjavio da „na temelju iznosa koje Komisija smatra potrebnima" [neslužbeni prijevod] treba ponovno utvrditi „iznose nužne za ispunjavanje potreba povezanih s proširenjem kao i veći dio plaćanja koja proizlaze iz preuzetih obveza koje su već izglasane prethodnih godina" [neslužbeni prijevod], zbog toga što su te dvije kategorije rashoda neraskidivo povezane.

27 U drugom čitanju proračuna Vijeće je odlučilo povećati neobvezne rashode, u odnosu na iznose usvojene u nacrtu proračuna, za 1,199 milijardi ECU za sredstva za preuzimanje obveza i 1,251 milijardi ECU za sredstva za plaćanje. To je bila stopa povećanja, utemeljena na ispravljenoj osnovici za 1985. koju je izračunalo Vijeće, od 14,63 % za sredstva za preuzimanje obveza i 20,5 % za sredstva za plaćanje. Dopisom od 29. studenoga 1985. upućenom predsjedniku Parlamenta Vijeće je objasnilo način na koji je donijelo odluku o izmjenama koje je Parlament donio u prvom čitanju i navelo da je „slijedom toga" [neslužbeni prijevod] dogovorilo da se Skupštini predloži određivanje novih stopa za neobvezne rashode u 1986., i to stope od 14,63 % za sredstva za preuzimanje obveza i stope od 20,5 % za sredstva za plaćanje.

28 Započinjući rasprave koje se tiču drugog čitanja proračuna Parlament je dao do znanja kako izmjene koje je prihvatilo Vijeće smatra suviše skromnima i kako se nije spreman složiti ni s iznosima koje je usvojilo Vijeće u drugom čitanju ni s promijenjenim najvišim stopama povećanja. Rasprave su obilježila nastojanja da se utvrdi proračun u kojem će se na odgovarajući način uzeti u obzir rashodi povezani s proširenjem i s „troškovima iz prošlosti" [neslužbeni prijevod].

29 Tijekom 1052. zasjedanja, koje je održano u Strasbourgu 11. i 12. prosinca 1985., Vijeće je sastavilo kompromisni prijedlog koji je opisalo kao svoju posljednju ponudu. Tom je prilikom izjavilo da je spremno prihvatiti novo povećanje iznosa usvojenih u drugom čitanju, odnosno 195,7 milijuna ECU za sredstva za preuzimanje obveza i 241,8 milijuna ECU za sredstva za plaćanje. Također je predložilo porast najviše stope povećanja na 17,02 % za sredstva za preuzimanje obveza i 24,46 % za sredstva za plaćanje. Vijeće je ovlastilo svojeg predsjednika da te prijedloge podnese Parlamentu, ali je izjavilo da će ih povući ako se Parlament ne složi s njima.

30 Budući da Parlament nije prihvatio te kompromisne prijedloge, predsjednik Vijeća službeno ih je povukao. Parlament je, sa svoje strane, usvojio izmjene koje su dovele do povećanja odobrenih sredstava u odnosu na iznose usvojene u izmijenjenom nacrtu Vijeća za 401,7 milijuna ECU u slučaju sredstava za preuzimanje obveza i 563,3 milijuna ECU u slučaju sredstava za plaćanje. Ukupna odobrena sredstva za neobvezne rashode na taj su način povećana na 9 801,9 milijuna ECU za sredstva za preuzimanje obveza i 7 917,7 milijuna ECU za sredstva za plaćanje. Predsjednik Parlamenta objavio je 18. prosinca 1985. da je proračunski postupak dovršen i da je slijedom toga konačno usvojen opći proračun za financijsku godinu 1986., kako ga je Parlament odobrio u drugom čitanju.

31 Gore navedeni iznosi pokazuju da je povećanje neobveznih rashoda koje je proizašlo iz drugog čitanja proračuna u Parlamentu iznosilo 18,17 % (sredstva za preuzimanje obveza) odnosno 29,10 % (sredstva za plaćanje) u odnosu na usvojeni proračun za 1985. Stopa povećanja u usporedbi s ispravljenom osnovicom za 1985. koju je izračunalo Vijeće iznosila je 19,53 % za preuzimanje obveza odnosno 29,73 % za plaćanje.

32 Na temelju tog kratkog prikaza mogu se utvrditi tri činjenice povezane s primjenom odredaba o najvišoj stopi povećanja:

(a) Komisija, Vijeće i Parlament suglasni su u stavu da najviša stopa povećanja koju je odredila Komisija ne bi na odgovarajući način omogućila ispravno funkcioniranje Zajednice u financijskoj godini 1986.

(b) Vijeće i Parlament nisu se mogli složiti o novoj najvišoj stopi povećanja, premda su stavovi koje su te dvije institucije na kraju zauzele bili prilično slični.

(c) Odobrena sredstva koja je Parlament usvojio u drugom čitanju, a predsjednik Parlamenta ratificirao usvajanjem proračuna 18. prosinca 1985., prekoračuju najvišu stopu povećanja koju je odredila Komisija i različite promijenjene stope koje je predložilo Vijeće.

33 Vijeće osporava gore navedenu tvrdnju pod (b) izjavom da je Parlament, prekoračivši povećanja koje je Vijeće predložilo u drugom čitanju, implicitno prihvatio iznose najviše stope koje je utvrdilo Vijeće. Parlament je, međutim, naveo da bi takav stav značio prihvaćanje nove stope koju je Vijeće jednostrano odredilo, dok se Ugovorom zahtijeva sporazum između Vijeća i Parlamenta. Također je naglasio da Parlament ne samo što može birati hoće li prihvatiti ili odbiti novu stopu koju je predložilo Vijeće, nego može i u bilo koje doba, na temelju članka 203. stavka 8. Ugovora, u potpunosti odbaciti nacrt proračuna.

34 U tom pogledu treba napomenuti da se Ugovorom propisuje obveza Komisije da odredi najvišu stopu na temelju objektivnih čimbenika, ali se ne propisuje nijedan kriterij za promjenu te stope. U skladu s petim podstavkom članka 203. stavka 9., dovoljno je da se Vijeće i Parlament sporazume. S obzirom na važnost tog sporazuma kojim se dvjema institucijama koje trebaju djelovati u suglasju daje sloboda povećanja odobrenih sredstava za neobvezne rashode iznad stope koju je odredila Komisija, ne

može se smatrati na temelju presumpcije namjere jedne od tih institucija, da je taj sporazum postignut.

35 Parlament osporava gore navedenu tvrdnju pod (c) tvrdeći da u financijskoj godini 1985. nisu postojali rashodi koji su istovrsni neobveznim rashodima za financijsku godinu 1986. koji se odnose na proširenje i apsorpciju „troškova iz prošlosti" [neslužbeni prijevod]. Stoga se ti rashodi po njegovu mišljenju ne mogu obuhvatiti postupkom propisanim člankom 203. stavkom 9., prema kojem se najviša stopa povećanja primjenjuje na neobvezne rashode tekuće financijske godine.

36 Ta se argumentacija ne može prihvatiti. Prvim podstavkom stavka 9. propisuje se da se najviša stopa „za istovrsne rashode koji se očekuju u idućoj godini" [neslužbeni prijevod] utvrđuje svake godine „za ukupne rashode, osim za one rashode koji ne proizlaze nužno iz Ugovora ili akata donesenih u skladu s Ugovorom" [neslužbeni prijevod]. Izraz „istovrsni rashodi" [neslužbeni prijevod] može se odnositi samo na rashode koji su spomenuti poslije u toj rečenici, a to su neobvezni rashodi. Iz toga slijedi da se Ugovorom ne priznaje postojanje neobveznih rashoda čije povećanje ne ulazi u područje primjene najviše stope povećanja.

37 U svoju obranu Parlament nadalje prigovara Vijeću da je predavši nepotpun nacrt proračuna, postupilo nezakonito, posebno zbog toga što u njega nije uključilo sredstva potrebna za pokriće troškova proširenja i apsorpciju „troškova iz prošlosti" [neslužbeni prijevod], čime je povrijedilo opće načelo sastavljanja potpunog i vjerodostojnog proračuna. Parlament tvrdi da ga je takvo ponašanje prisililo da dopuni proračun i da time ograniči njegove ovlasti.

38 Kakav god bio utjecaj te argumentacije na prekoračenje najviše stope povećanja proizašlo iz izmjena koje je donio Parlament, o tom je pitanju dovoljno ustvrditi da utvrđivanje zahtjeva koji za proračun Zajednica proizlaze iz posebnih situacija kao što je pristupanje novih država članica ili apsorpcija „troškova iz prošlosti" [neslužbeni prijevod], nije stvar Suda nego Vijeća i Parlamenta, koji bi trebali djelovati u suglasju.

39 Stoga se mora zaključiti da je akt predsjednika Parlamenta od 18. prosinca 1985., kojim je on proglasio proračun za 1986. konačno usvojenim, donesen u trenutku kada, budući da u pogledu novih najviših stopa povećanja koje je trebalo odobriti nije bilo sporazuma između dviju institucija, proračunski postupak još nije bio dovršen. Taj je akt stoga nezakonit.

Posljedice utvrđene nezakonitosti

40 Vijeće traži poništenje proračuna za 1986. u opsegu u kojem odobrena sredstva za preuzimanje obveza i odobrena sredstva za plaćanje u okviru neobveznih rashoda prekoračuju nove stope povećanja koje je Vijeće predložilo u dopisu od 29. studenoga 1985. upućenom predsjedniku Parlamenta. Ono također traži od Suda da presudi kako je akt kojim je predsjednik Parlamenta 18. prosinca 1985. proglasio proračun za 1986. konačno usvojenim povrijedio Ugovore, a posebno članak 203. stavke 7. i 9. Ugovora o EEZ-u te odgovarajuće odredbe Ugovora o EZAE-u i Ugovora o EZUČ-u. Vijeće podredno zahtijeva od Suda da u potpunosti poništi proračun za 1986. i, slijedom toga, akt predsjednika Parlamenta od 18. prosinca 1985., te da u tom slučaju utvrdi koji se učinci proračuna trebaju smatrati konačnima.

41 Parlament traži od Suda da, ako tužbu smatra osnovanom, presudi da se poništenje treba odnositi na cjelokupni proračun kako bi se obuhvatio cijeli proračunski postupak koji je, prema izjavi Parlamenta, bio narušen nezakonitim postupanjem Vijeća. Parlament naglašava da je djelomično poništenje protivno karakteru proračuna kao jedinstvenog akta te da, osim toga, omogućava da se nacrt kako ga je Vijeće promijenilo u drugom čitanju ne dovodi u pitanje, što bi bio ishod protivan članku 203. stavku 9.

42 Prije svega valja napomenuti da se Sud, iako je dužan osigurati da institucije u sastavu proračunskog tijela djeluju u granicama svojih ovlasti, ne može miješati u pregovarački postupak između Vijeća i Parlamenta koji, uz dužno poštovanje tih granica, mora dovesti do utvrđivanja općeg proračuna Zajednica. Stoga je potrebno odbaciti glavni zahtjev Vijeća za djelomično poništenje proračuna, jer bi učinak toga zahtjeva bio stavljanje na snagu inačice tog dokumenta koja proizlazi iz prijedloga koje je Vijeće podnijelo Parlamentu 29. studenoga 1985.

43 Potom treba primijetiti da nezakonitost akta predsjednika Parlamenta od 18. prosinca 1985. potječe od činjenice da je on, izrazom upotrijebljenim u članku 203. stavku 7., proglasio proračun „konačno" [neslužbeni prijevod] usvojenim, iako konačno usvajanje, budući da se dvije institucije još nisu bile složile o iznosima koji su se ticali nove najviše stope povećanja, još nije bilo postignuto.

44 Osvrćući se na situaciju koja je vladala u doba drugog čitanja proračuna u Parlamentu, Sud je stekao dojam da su stavovi dvaju institucija teško mogli biti ozbiljna prepreka za mogućnost postizanja sporazuma. Stope povećanja neobveznih rashoda koje je utvrdio Parlament iznosile su 18,17 % za sredstva za preuzimanje obveza i 29,10 % za sredstva za plaćanje, dok su stope iz posljednjeg prijedloga Vijeća – kompromisne stope – koje su doduše poslije „povučene", iznosile 17,02 % za sredstva za preuzimanje obveza i 24,46 % za sredstva za plaćanje.

45 Sud ne mora razmatrati u kojoj je mjeri stav Vijeća odnosno Parlamenta tijekom cijelih pregovora o proračunu spriječio postizanje sporazuma. On se treba ograničiti na zaključak da s obzirom na činjenicu da u biti nije bilo sporazuma, predsjednik Parlamenta nije mogao zakonski proglasiti proračun konačno usvojenim. Stoga se to proglašenje mora poništiti.

46 Učinak poništenja akta predsjednika Parlamenta čini proračun za 1986. ništavnim. Stoga o zahtjevu Vijeća za potpuno poništenje proračuna nije potrebno odlučivati.

47 Vijeće i Parlament trebaju poduzeti potrebne mjere za postupanje u skladu s ovom presudom i nastaviti s proračunskim postupkom od točke u kojoj je Parlament u drugom čitanju povećao sredstva za neobvezne rashode iznad najviše stope povećanja koju je odredila Komisija, a da s Vijećem nije postignut sporazum o iznosu nove stope.

48 Utvrđenje nevaljanosti proračuna iz 1986. dolazi u trenutku kada je znatan dio financijske godine 1986. već protekao. U tim okolnostima potreba jamčenja kontinuiteta europskih javnih usluga kao i važni razlozi pravne sigurnosti, koji se mogu usporediti s onima koji se primjenjuju u slučaju poništenja određenih odredaba, opravdavaju činjenicu da će Sud izvršiti ovlast koja mu je izričito dodijeljena drugim

stavkom članka 174. Ugovora o EEZ-u u slučaju poništenja uredaba te utvrditi učinke proračuna za 1986. koji se moraju smatrati konačnima. U posebnim okolnostima ovog predmeta valja zaključiti da poništenje akta predsjednika Parlamenta ne smije dovesti u pitanje valjanost plaćanja koja su provedena i obveza koje su preuzete u provedbi budžeta za 1986. do dana objave ove presude.

49 Vijeće je u ovom postupku podnijelo i zahtjev koji se ne tiče primjene najviše stope povećanja, nego povećanja koje je Parlament u drugom čitanju primijenio na iznose prikazane u određenim proračunskim linijama koje se odnose na rashode koji, prema mišljenju Vijeća, čine obvezne rashode.

50 Nakon poništenja akta predsjednika Parlamenta od 18. prosinca 1985. taj zahtjev postaje bespredmetan. Također valja napomenuti da su pitanja povezana s razgraničenjem neobveznih i obveznih rashoda predmet postupka međuinstitucijskog usuglašavanja koji je utvrđen Zajedničkom izjavom Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije od 30. lipnja 1982. (SL C 194) te da ih se može razriješiti u tom okviru.

51 U konačnici je potrebno:

(i) poništiti akt predsjednika Parlamenta od 18. prosinca 1985. kojim je proračun za 1986. proglašen konačno usvojenim („konačno usvajanje općeg proračuna Europskih zajednica za financijsku godinu 1986.” [neslužbeni prijevod])

(ii) utvrditi da navedeno poništenje ne može dovesti u pitanje valjanost plaćanja koja su provedena i obveza koje su preuzete u provedbi budžeta za 1986., kako je objavljen u Službenom listu, do dana objave ove presude

(iii) u preostalom dijelu tužbu odbiti.

Troškovi

52 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Međutim, u skladu s prvim podstavkom stavka 3. tog članka, Sud može odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Budući da stranke nisu uspjele u pojedinim zahtjevima, svaka stranka treba snositi vlastite troškove. Intervenijenti također snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

1. Poništava se akt predsjednika Parlamenta od 18. prosinca 1985. kojim je proračun za 1986. proglašen konačno usvojenim („konačno usvajanje općeg proračuna Europskih zajednica za financijsku godinu 1986.” [neslužbeni prijevod]).

2. Utvrđuje se da navedeno poništenje ne može dovesti u pitanje valjanost plaćanja koja su provedena i obveza koje su preuzete u provedbi budžeta za 1986., kako je objavljen u Službenom listu, do dana objave ove presude.

3. U preostalom dijelu tužba se odbija.

4. Svaka stranka u postupku, uključujući intervenijente, snosi vlastite troškove.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 3. srpnja 1986.

[Potpisi]

---

* Jezik postupka: engleski

RADNI PRIJEVOD