DOMSTOLENS DOM
27. september 1988 *

I sag 204/86,

Den Hellenske Republik, ved Udenrigsministeriets konsulent Giannos Kranidiotis, bistået af juridisk konsulent i EF-spørgsmål i Udenrigsministeriets Afdeling vedrørende De Europæiske Fællesskaber, Stelios Perrakis, og af professor Krateros Ioannou, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Hellenske Republiks Ambassade, 117, rue Val-Sainte-Croix,

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber, ved ekspeditionssekretær i Rådets Juridiske Tjeneste Félix van Craeyenest og med valgt adresse hos direktøren for Den Europæiske Investeringsbanks Juridiske Tjeneste J. Käser, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Hendrik van Lier, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Luxembourg,

intervenient,

angående en påstand om annullation af en retsakt, hvorved Kommissionens forslag til bevillingsoverførsel nr. 4/86 fra kapitel 100, konto 9631, til kapitel 96, konto 9632, på De Europæiske Fællesskabers budget for regnskabsåret 1986 stiltiende blev godkendt den 2. juni 1986,

* Processprog: Græsk.

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris og R. Joliet,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 16. marts 1988, hvorunder sagsøgtes befuldmægtigede blev bistået af advokat Stavros Afendras, Athen, og intervenientens befuldmægtigede blev bistået af E. Buissart, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. maj 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. august 1986 har Den Hellenske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af en retsakt, hvorved Rådet den 2. juni 1986 stiltiende godkendte Kommissionens forslag til bevillingsoverførsel nr. 4/86 — overførsel fra kapitel 100 (formålsbestemte reserver), konto 9631 (fjerde finansprotokol med Tyrkiet), til kapitel 96 (samarbejde med Middelhavslande), konto 9632 (særhjælp til Tyrkiet) — på De Europæiske Fællesskabers budget for regnskabsåret 1986.

2 Det fremgår af Kommissionens begrundelse for forslaget, at der under Rådets samling (»generelle anliggender«) den 17. februar 1986 blev opnået bred enighed

om en af Kommissionen foreslået fremgangsmåde for »en gradvis normalisering af forbindelserne mellem Fællesskabet og Tyrkiet og en gradvis genoptagelse af det finansielle samarbejde, som af politiske årsager har været indstillet siden 1981«. Ifølge den af Kommissionen angivne fremgangsmåde skulle det finansielle samarbejde genoptages ved at frigive en særhjælp til Tyrkiet. Den Hellenske Republik modsatte sig imidlertid forslaget under henvisning til, at der i Tyrkiet hverken var sket en sådan genindførelse af de demokratiske frihedsrettigheder eller en sådan genetablering af menneskerettighederne, at der kunne være grundlag for at genoptage forbindelserne.

3 Det fremgår af sagen, at særhjælpen går tilbage til 1979. Den 16. maj 1979 fastlagde Rådet med henblik på en genoptagelse af associeringen mellem EØF og Tyrkiet, hvilke standpunkter Fællesskabet ville indtage på forskellige områder under forhandlingerne i associeringsorganerne. Med hensyn til det finansielle samarbejde erklærede Fællesskabet sig rede til at indlede drøftelser om en fjerde finansprotokol, og i tiden indtil protokollen kunne træde i kraft, var Fællesskabet indstillet på at træffe særlige foranstaltninger til fordel for Tyrkiet. Dette skulle ske i form af en gavebistand til et beløb af 75 mio. ECU over to år til finansiering af samarbejdsaktioner. Den 19. september 1980 tog Associeringsrådet Fællesskabets tilbud om at yde Tyrkiet en særhjælp på 75 mio. ECU til efterretning, og samtidig fastsatte Associeringsrådet de nærmere vilkår for gennemførelsen af særhjælpen (Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80).

4 På baggrund af udviklingen i den indenrigspolitiske situation i Tyrkiet besluttede Fællesskabet i slutningen af 1981 at nedkøle forbindelserne med Tyrkiet, specielt med hensyn til det finansielle samarbejde. Den fjerde finansprotokol, som var blevet paraferet i juni 1981, blev derfor ikke indgået, og særhjælpen blev suspenderet, efter at der var indgået forpligtelser for 46 mio. ECU. Der henstod således til rådighed et beløb på 29 mio. ECU.

5 På budgettet for 1986 var der ikke afsat forpligtelsesbevillinger til det finansielle samarbejde med Tyrkiet på vedkommende budgetposter i kapitel 96. Derimod var der opført et beløb på 10 mio. ECU i forpligtelsesbevillinger i kapitel 100 med henblik på den fjerde finansprotokol med Tyrkiet (konto 9631). Kommissionen skønnede imidlertid, at iværksættelsen af den fjerde finansprotokol, som havde havde været blokeret siden 1981, i bedste fald først kunne ske i 1987, og at de dertil afsatte bevillinger i kapitel 100 på budgettet for 1986 under disse omstændigheder ikke kunne anvendes som oprindelig påregnet.

6 Som følge heraf forelagde Kommissionen ved skrivelse af 17. april 1986 budgetmyndigheden et forslag om en direkte overførsel af 10 mio. ECU fra kapitel 100 (formålsbestemte reserver), konto 9631 (fjerde finansprotokol med Tyrkiet), til kapitel 96 (samarbejde med Middelhavslande), konto 9632 (særhjælp til Tyrkiet). Overførslen skulle finde sted efter fremgangsmåden i finansforordningens artikel 21, stk. 2, hvorefter Rådet efter høring af Europa-Parlamentet træffer afgørelse med kvalificeret flertal inden seks uger, når der fremsættes forslag til bevillingsoverførsler vedrørende udgifter, der nødvendigt følger af Traktaterne eller af retsakter udstedt i henhold til disse (herefter benævnt »obligatoriske udgifter«). Såfremt Rådet ikke har truffet afgørelse inden udløbet af den nævnte frist, betragtes forslagene til bevillingsoverførsel som godkendt. Til forskel herfra betragtes forslag til bevillingsoverførsler, som både vedrører obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter, som godkendt, såfremt hverken Rådet eller Europa-Parlamentet har truffet anden afgørelse inden udløbet af en frist på seks uger fra de to institutioners modtagelse af forslagene.

7 Kommissionen lagde til grund, at den foreslåede overførsel angik bevillinger til obligatoriske udgifter. Europa-Parlamentets udtalelse af 29. maj 1986, som følgelig blev afgivet i medfør af bestemmelserne i finansforordningens artikel 21, stk. 2, afsnit 2, gik ud på, at forslaget om overførsel ikke kunne godkendes.

8 Rådet traf ingen formel afgørelse om forslaget, og dette blev derfor i henhold til den nævnte bestemmelse betragtet som godkendt den 2. juni 1986.

9 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

10 Til støtte for sine påstande har Den Hellenske Republik fremført tre anbringender, nemlig at Rådet har savnet kompetence, at Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning, og at Fællesskabet har tilsidesat en folkeretlig forpligtelse.

Anbringendet om, at Rådet har savnet kompetence

11 Den Hellenske Republik har gjort gældende, at godkendelsen af bevillingsoverførslen må betragtes som ugyldig, fordi Rådet ikke har kompetence med hensyn til bevillingsoverførsler vedrørende ikke-obligatoriske udgifter.

12 Den Hellenske Republik har anført, at der i det konkrete tilfælde er tale om en »blandet« bevillingsoverførsel, idet udgiften på den konto, der overføres fra (konto 9631 i kapitel 100), er en obligatorisk udgift, og udgiften på den konto, der overføres til (konto 9632 i kapitel 96), er en ikke-obligatorisk udgift. Forholdet er efter sagsøgerens opfattelse nærmere, at Rådets beslutning om at yde særhjælpen blev truffet ensidigt den 8. maj 1979 i forbindelse med Rådets stillingtagen til udviklingen i associeringen med Tyrkiet; særhjælpen er dermed reelt et udtryk for »velvilje« over for Tyrkiet, hvilket i øvrigt også fremgår af ordlyden af Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80. Som følge heraf fandt proceduren i finansforordningens artikel 21, stk. 2, afsnit 4, for bevillingsoverførsel vedrørende såvel obligatoriske som ikke-obligatoriske udgifter anvendelse, og da Parlamentet ikke tilsluttede sig overførslen, kunne den ikke foretages.

13 Heroverfor har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at betingelserne for at benytte fremgangsmåden for overførsel af bevillinger til obligatoriske udgifter var opfyldt. De to institutioner har navnlig anført, at de tre institutioner, der deltager i budgetproceduren, dvs. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, på intet tidspunkt har rejst spørgsmål om klassificeringen af konto 9632 som en konto for obligatoriske udgifter. I henhold til fælleserklæringen af 30. juni 1982 (EFT C 194, s. 1) er der tale om en »ekstern forpligtelse« for Fællesskabet i forhold til Tyrkiet. Særhjælpen skal ydes i henhold til Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80 af 19. september 1980, idet denne afgørelse i medfør af artikel 22 i associeringsaftalen mellem EØF og Tyrkiet er bindende for Fællesskabet. Konto 9632 er i overensstemmelse hermed opført som en obligatorisk udgift i bilaget til fælleserklæringen. Rådet har i øvrigt anført, at eventuelle problemer med hensyn til klassificeringen bør løses efter den fremgangsmåde, der er angivet i fælleserklæringen, og ikke ad rettens vej.

14 Indledningsvis bemærkes, at der i Traktatens artikel 203 med henblik på at fastlægge henholdsvis Europa-Parlamentets og Rådets beføjelser på budgetområdet opstilles en sondring mellem »udgifter, der nødvendigt følger af Traktaten eller af

retsakter udstedt i henhold til denne« og »udgifter, der ikke er en nødvendig følge af Traktaten eller af retsakter udstedt i henhold til denne«. Den samme sondring er lagt til grund i finansforordningens artikel 21.

15 På baggrund af vanskelighederne med at fastlægge rækkevidden af de nævnte udtryk og under hensyn til de budgetkriser, der flere gange er opstået i forholdet mellem institutionerne, udtalte Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i den nævnte fælleserklæring af 30. juni 1982, at »et gnidningsløst samarbejde mellem institutionerne er en forudsætning for, at Fællesskaberne kan fungere hensigtsmæssigt«, og at »der... under skyldig hensyntagen til de beføjelser, som i Traktaterne er blevet tillagt Fællesskabets forskellige institutioner, ved fælles overenskomst [bør] træffes forskellige foranstaltninger til sikring af en bedre afvikling af budgetproceduren«. De tre institutioner nåede herved til enighed om, at »de obligatoriske udgifter udgøres af udgifter, der af budgetmyndigheden skal opføres på budgettet for at gøre det muligt for Fællesskabet at overholde sine interne eller eksterne forpligtelser i henhold til Traktaterne eller retsakter udstedt i henhold til disse«.

16 Det bemærkes, jfr. Domstolens dom af 3. juli 1986 (Rådet mod Parlamentet, 34/86, Sml. s. 2155), at spørgsmål om afgrænsningen af de ikke-obligatoriske udgifter i forhold til de obligatoriske udgifter er genstand for en interinstitutionel forligsprocedure, som blev indført ved Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens »fælles erklæring« af 30. juni 1982, og at de kan løses inden for rammerne af denne. Det fremgår heraf, at budgetproceduren, som den er fastlagt i Traktatens finansielle bestemmelser, i det væsentlige beror på en dialog mellem institutionerne. Inden for denne dialog gælder der de samme gensidige forpligtelser til loyalt samarbejde, som Domstolen i sin praksis har anerkendt for forholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner (jfr. Domstolens dom af 10. februar 1983, Luxembourg mod Europa-Parlamentet, 230/81, Sml. s. 255).

17 Hertil kommer, at fællesskabsinstitutionerne med hensyn til klassifikationen af udgifterne råder over et skøn, som dog begrænses af den kompetencefordeling mellem institutionerne, der er fastlagt i Traktaten. Det tilkommer således Domstolen at kontrollere, at institutionerne ikke inden for rammerne af deres samarbejde tilsidesætter retsreglerne, og at de ikke udøver deres skøn åbenbart fejlagtigt eller vilkårligt.

18 I denne forbindelse bemærkes, at der ikke er tvist mellem parterne om, at den budgetpost, hvorfra overførslen har fundet sted, dvs. konto 9631 (fjerde finansprotokol) i kapitel 100 (formålsbestemte reserver), må klassificeres som en budgetpost for obligatoriske udgifter. Grundlaget for denne klassifikation er i øvrigt, at de formålsbestemte reserver netop er en bevillingsreserve, som i princippet skal overføres til budgetposter, hvorfra bevillingerne umiddelbart kan benyttes. Den i sagen omhandlede bevilling på konto 9631 er klassificeret som en bevilling til obligatoriske udgifter, fordi formålet er at opfylde Fællesskabets forpligtelser i medfør af fjerde finansprotokol, når denne er behørigt undertegnet og indgået. Fællesskabets institutioner har således ikke gjort sig skyldige i en fejlagtig retsanvendelse ved at betragte den konto, hvorfra bevillingen er overført, som en konto for obligatoriske udgifter.

19 Det bemærkes med hensyn til den budgetpost, hvortil overførslen fandt sted, dvs. konto 9632 (særhjælp til Tyrkiet) i kapitel 96 (samarbejde med Middelhavslande), at Fællesskabet i det dokument af 10. maj 1979, der blev tiltrådt af Rådet den 16. maj 1979, og hvori Fællesskabet konkretiserede sin holdning til en genoptagelse af associeringen mellem EØF og Tyrkiet, erklærede sig rede til at overveje en særlig foranstaltning til fordel for Tyrkiet — i form af en gavebistand på 75 mio. ECU over to år — til finansiering af samarbejdsaktioner. Det fremgår såvel af dokumentets ordlyd som af dets indhold, at formålet var at opstille retningslinjer for Fællesskabets delegation med henblik på forhandlingerne med Tyrkiet. Disse retningslinjer kunne følgelig efter deres art ikke indebære, at der opstod en »ekstern forpligtelse«.

20 Det fremgår derimod af den omstændighed, at forhandlingerne fandt udtryk i Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80, at Fællesskabets tilbud om at »yde Tyrkiet en ekstraordinær støtte på 75 mio. ERE« blev accepteret af Tyrkiet. Ved at bestemme, at der skulle indledes et samarbejde med henblik på »iværksættelsen af den... støtte... der stilles til Tyrkiets rådighed«, bragte Associeringsrådet støtten ind under de institutionelle rammer for associeringen. Det må under disse omstændigheder fastslås, at der intet foreligger i sagen, som kan give grundlag for at statuere, at klassifikationen af særhjælpen som en obligatorisk udgift skulle være behæftet med en retsvildfarelse eller et åbenbart fejlskøn.

21 Den græske regering har endvidere anført, at suspensionen af særhjælpen som følge af, at forbindelserne mellem Fællesskabet og Tyrkiet blev nedkølet i 1981, kan have berørt særhjælpens obligatoriske karakter. Hertil findes det tilstrækkeligt at bemærke, at konsekvenserne af en sådan suspension ikke har betydning for den omhandlede forpligtelses retlige karakter. Afgørelse nr. 2/80 blev nemlig ikke på nogen måde ændret som følge af suspensionen af særhjælpen.

22 Herefter må det statueres, at budgetmyndigheden ikke har udøvet sit skøn åbenbart fejlagtigt eller vilkårligt ved at betragte konto 9632 (særhjælp til Tyrkiet) som en obligatorisk udgift. Anbringendet om, at Rådet har savnet kompetence, kan således ikke lægges til grund.

Anbringendet om, at Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning

23 Den Hellenske Republik har gjort gældende, at de formålsbestemte reserver kun kan overføres til de budgetposter, som er nævnt i anmærkningerne til kapitel 100, og først efter at den retsakt, som giver hjemmel for udgiften, er vedtaget. I det foreliggende tilfælde blev den retsakt, som skulle danne hjemmel for konto 9631 (fjerde finansprotokol), imidlertid ikke udstedt, og ved overførslen blev der afsat midler på en anden konto, nemlig konto 9632 (særhjælp til Tyrkiet). Desuden foretog Rådet en direkte overførsel af bevillinger fra kapitel 100 til en anden budgetpost end den, der var anført i anmærkningerne til kapitlet, mens den fremgangsmåde, der skulle have været anvendt, var en »trekantsoverførsel«, dvs. en overførsel via den budgetkonto, hvorfra bevillingerne umiddelbart kunne anvendes.

24 Rådet og Kommissionen har anført, at de begrænsninger, som efter Den Hellenske Republiks opfattelse gælder for bevillingsoverførsler, ikke fremgår af de gældende budgetbestemmelser. Dels kan det ikke være en forudsætning for at godkende en bevillingsoverførsel fra kapitel 100, at der på forhånd er udstedt en hjemmelsretsakt, og dels kan der helt i overensstemmelse med reglerne foretages en direkte overførsel, når blot den i finansforordningens artikel 21 foreskrevne fremgangsmåde følges.

25 Det fremgår af finansforordningens artikel 15, stk. 4, at de formålsbestemte reserver »kun [kan] anvendes ved overførsel i henhold til den i artikel 21 fastlagte fremgangsmåde«. I den sidstnævnte bestemmelse opstilles betingelserne og grænserne for, at fællesskabsinstitutionerne kan ændre budgetoverslagene. Et forbud mod at overføre formålsbestemte reserver til andre budgetposter end dem, der er nævnt i anmærkningerne til kapitel 100, følger hverken af finansforordningens artikel 21 eller af nogen anden budgetbestemmelse.

26 Heraf følger, at budgetmyndigheden har mulighed for at foretage en »direkte« overførsel fra kapitel 100 til en anden budgetpost end den, der fremgår af anmærkningerne til kapitel 100. En overførselsprocedure som den, Den Hellenske Republik har omtalt, ville hverken forbedre budgettets gennemskuelighed eller yderligere sikre den forskriftsmæssige gennemførelse af budgettet. Anbringendet om, at der har foreligget magtfordrejning, kan således ikke lægges til grund.

Anbringendet om, at en folkeretlig forpligtelse er tilsidesat

27 Den Hellenske Republik har gjort gældende, at Fællesskabet har tilsidesat en folkeretlig forpligtelse, nemlig den af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd vedtagne resolution nr. 541 af 18. november 1983, hvori alle stater anmodes om ikke at anerkende nogen anden cypriotisk stat end republikken Cypern. Da Tyrkiet har krænket denne resolution, handler Fællesskabet ved at yde en særhjælp til Tyrkiet efter Den Hellenske Republiks opfattelse uden hensyn til denne krænkelse og tilsidesætter dermed selv en forpligtelse, der påhviler det i medfør af folkeretten.

28 I denne forbindelse skal det blot bemærkes, at den af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd vedtagne resolution er uden enhver forbindelse med forholdet mellem Fællesskabet og Tyrkiet som reguleret ved associeringen. Dette anbringende kan således heller ikke lægges til grund.

29 Sagsøgte vil herefter i det hele være at frifinde.

Sagens omkostninger

30 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger, herunder intervenientens.

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. september 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident