modes om ikke at anerkende nogen anden cypriotisk stat end Republikken Cypern, er uden enhver forbindelse med forholdet mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet som reguleret ved associeringen. Et anbringende om, at en støtteydelse fra Fællesskabet inden for rammerne af associeringen udgør en tilsidesættelse af resolutionen, fordi Tyrkiet har krænket resolutionen, kan derfor ikke påberåbes for Domstolen.

RETSMØDERAPPORT
i sag 204/86 *

I — De faktiske omstændigheder

Med henblik på en genoptagelse af associeringen mellem EØF og Tyrkiet fastlagde Rådet i maj 1979, hvilke standpunkter Fællesskabet skulle indtage under de forhandlinger, der skulle føres i associeringsorganerne. Det fremgik, at Fællesskabet med hensyn til det finansielle samarbejde var rede til at indlede forhandlinger om en fjerde finansprotokol. I tiden indtil denne protokol kunne træde i kraft, ville Fællesskabet overveje at yde en særhjælp til Tyrkiet — i form af en gavebistand på 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 fastsatte de nærmere vilkår for iværksættelsen af tilbudet. I afgørelse nr. 2/80 bestemte Associeringsrådet følgende:

1) ved iværksættelsen af den ekstraordinære støtte på 75 mio. ERE, der af Fællesskabet stilles til Tyrkiets rådighed, samarbejder Tyrkiet og Fællesskabet i Associeringsrådet;

2) ved forelæggelsen af specifikke projekter henvender Tyrkiet sig direkte til Kommissionen, der undersøger dem i lyset af de kriterier, som Fællesskabets delegation har angivet i Associeringsrådet med hensyn til anvendelsen af den ekstraordinære støtte;

3) Fællesskabet underretter Tyrkiet om, hvorvidt ansøgningerne kan imødekommes;

4) associeringsudvalget følger støttens iværksættelse. Det træder sammen med henblik herpå, når en af parterne anmoder herom;

5) denne afgørelse træder i kraft den 1. juli 1980.

* Processprog: Græsk.

På grund af udviklingen i tyrkisk indenrigspolitik, der bevægede sig bort fra demokratiske tilstande, besluttede Fællesskabet i 1981 at nedkøle sine forbindelser med landet, specielt med hensyn til den finansielle bistand. Af samme grund blev den fjerde finansprotokol, der var blevet paraferet i juni 1981, ikke indgået. Særhjælpen blev suspenderet, efter at der var anvendt et beløb på 46 mio. ECU; der resterede således et beløb på 29 mio., som der ikke var indgået forpligtelser for.

I lyset af den udvikling, der havde fundet sted i Tyrkiet, fandt Fællesskabet i begyndelsen af 1986, at forbindelserne kunne genoptages. Under Rådets samling den 17. februar 1986 blev der opnået bred enighed om et af Kommissionen fremsat forslag om en gradvis normalisering af forbindelserne mellem Fællesskabet og Tyrkiet, herunder en genoptagelse af det finansielle samarbejde. Dette skulle ske ved at frigive den resterende del af særhjælpen. Den Hellenske Republik modsatte sig imidlertid forslaget, idet den gjorde gældende, 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.

På budgettet for 1986 var der ikke opført forpligtelsesbevillinger til finansielt samarbejde med Tyrkiet på vedkommende budgetposter i kapitel 96. Derimod var der i kapitel 100 afsat et beløb på 10 mio. ECU i forpligtelsesbevillinger med henblik på den fjerde finansprotokol med Tyrkiet (konto 9631). Kommissionen skønnede, at iværksættelsen af den fjerde finansprotokol, som havde været blokeret siden 1981, i bedste fald først kunne ske i 1987. Som følge heraf antog den, at de bevillinger, der på 1986-budgettet var afsat i kapitel 100 med henblik på den fjerde finansprotokol, ikke kunne benyttes som oprindelig påregnet.

På denne baggrund stillede Kommissionen over for budgetmyndigheden forslag om, at der i medfør af finansforordningens artikel 21, stk. 2, afsnit 1, blev foretaget en direkte bevillingsoverførsel på 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). Europa-Parlamentet, som blev hørt, jfr. bestemmelserne i finansforordningens artikel 21, stk. 2, afsnit 2, udtalte den 29. maj 1986, at det ikke kunne godkende forslaget.

Rådet traf ingen formel afgørelse, og forslaget til bevillingsoverførsel blev derfor i henhold til artikel 21, stk. 2, afsnit 2, sidste punktum, betragtet som godkendt den 2. juni 1986.

II — Den retlige baggrund

Parterne har i deres indlæg navnlig omtalt EØF-Traktatens artikler 203 og 205 samt finansforordningens artikel 15, stk. 4, og artikel 21. I EØF-Traktatens artikel 203, stk. 9, opstilles der med hensyn til Fællesskabets udgifter en sondring mellem udgifter, der er en nødvendig følge af Traktaten eller af retsakter udstedt i henhold til denne, og andre udgifter. I 1982 vedtog formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en erklæring af 30. juni 1982 »om forskellige foranstaltninger til sikring af en bedre afvikling af budgetproceduren«. I denne såkaldte fælleserklæring hedder det, at de obligatoriske udgifter udgøres af »udgifter, der af budgetmyndigheden skal opføres på budgettet for at gøre det muligt for Fælles-

skabet at overholde sine interne og eksterne forpligtelser i henhold til Traktaterne eller retsakter udstedt i henhold til disse«.

EØF-Traktatens artikel 205, stk. 3, indeholder følgende bestemmelse om overførsel af formålsbestemte reserver: »Med de begrænsninger og på de betingelser, der fastsættes i det i medfør af artikel 209 udstedte regnskabsregulativ, kan Kommissionen inden for budgettets rammer overføre bevillinger dels fra en hovedkonto til en anden hovedkonto, dels fra en underkonto til en anden underkonto«.

Desuden indeholder finansforordningens artikel 15, stk. 4, følgende nærmere regler: »Hver sektion i budgettet kan indeholde et kapitel for formålsbestemte reserver og et kapitel kaldet 'reserve til uforudsete udgifter'. Bevillingerne under disse kapitler kan kun anvendes ved overførsel i henhold til den i artikel 21 fastlagte fremgangsmåde.«

I finansforordningens artikel 21, stk. 2 — hvor det bestemmes, at det er budgetmyndigheden, der godkender bevillingsoverførsler — sondres der mellem overførsler fra obligatoriske udgifter til obligatoriske udgifter (OU-OU, afsnit 2), overførsler fra ikke-obligatoriske udgifter til ikke-obligatoriske udgifter (IOU-IOU, afsnit 3) og såkaldte »blandede« overførsler (OU-IOU, hhv. IOU-OU, afsnit 4 og 5). Når der er tale om en overførsel mellem obligatoriske udgifter (OU-OU, afsnit 2), træffer Rådet afgørelse efter høring af Europa-Parlamentet. Når der er tale om en overførsel mellem ikke-obligatoriske udgifter (IOU-IOU, afsnit 3), træffer Europa-Parlamentet afgørelse efter høring af Rådet. Blandede overførsler (OU-IOU, hhv. IOU-OU, afsnit 4 og 5) betragtes 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.

III — Skriftvekslingen og parternes påstande

Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. august 1986 har Den Hellenske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173 anlagt nærværende annullationssøgsmål mod Rådet. Stævningen støttes på, at klassifikationen af konto 9632 som post for obligatoriske udgifter er fejlagtig, og at Rådet dermed urigtigt har anvendt overførelsesproceduren for obligatoriske udgifter. Efter begæring herom, registreret den 22. december 1986, har Kommissionen ved Domstolens kendelse af 28. januar 1987 fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet Rådet og Kommissionen om at besvare en række spørgsmål.

Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

— sagen fremmes til realitetsbehandling;

— den retsakt, hvorved Rådet for De Europæiske Fællesskaber den 2. juni 1986 stiltiende godkendte Kommissionens forslag til bevillingsoverførsel nr. 4/86 fra kapitel 100, artikel 9631, til kapitel 96, artikel 9632, på De Europæiske Fællesskabers budget for 1986, annulleres;

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Rådet har nedlagt følgende påstande:

— sagsøgte frifindes;

— sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Kommissionen er indtrådt til støtte for Rådets påstande om:

— at sagsøgte frifindes for annullationspåstanden, og

— at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøgeren har fremført følgende tre anbringender til støtte for sin påstand om annullation af bevillingsoverførsel nr. 4/86:

1) Rådet har savnet kompetence;

2) Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning;

3) Fællesskabet har tilsidesat en folkeretlig forpligtelse.

1. *Anbringendet om, at Rådet har savnet kompetence*

a) *Sagsøgeren* har anført, at godkendelsen af den pågældende bevillingsoverførsel må betragtes som ugyldig, fordi Rådet ikke har kompetence med hensyn til bevillinger til ikke-obligatoriske udgifter (IOU). Der var konkret tale om en såkaldt »blandet« bevillingsoverførsel, idet den budgetpost, der overførtes fra (kapitel 100, konto 9631 — fjerde finansprotokol med Tyrkiet), omfatter obligatoriske udgifter, og den budgetpost, der overførtes bevillinger til (kapitel 96, konto 9632 — særhjælp til Tyrkiet) omfatter ikke-obligatoriske udgifter. Det var derfor finansforordningens artikel 21, stk. 2, afsnit 4 og 5, der fandt anvendelse, og ikke finansforordningens artikel 21, stk. 2, afsnit 2.

aa) I denne forbindelse har sagsøgeren anført, at særhjælpen til Tyrkiet urigtigt er blevet betragtet som en obligatorisk udgift såvel i 1986-budgettet som i fælleserklæringen af 30. juni 1982 om budgetproceduren.

Særhjælpen er ikke en udgift, der nødvendigt følger af Traktaten eller af retsakter udstedt i henhold til Traktaten, jfr. finansforordningens artikel 21, stk. 2, EØF-Traktatens artikel 203, stk. 4, og fælleserklæringens punkt I. Grundlaget for særhjælpen er ikke en forpligtelse, der er indgået over for Tyrkiet i medfør af associeringsaftalen eller nogen af de finansprotokoller, der er undertegnet. Rådet har tværtimod besluttet hjælpeydelsen ensidigt den 8. maj 1979 i forbindelse med sin stillingtagen til udviklingen i associeringen med Tyrkiet. Særhjælpen er således reelt udtryk for en vis »velvilje« over for Tyrkiet, hvilket i øvrigt også fremgår af ordlyden af Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80 om iværksættelsen af særhjælpen, hvori der tales om Fællesskabets tilbud til Tyrkiet.

Begrebet »obligatoriske udgifter« kan ikke efter noget af de to kriterier, der er frem-

herskende i den budgetretlige litteratur, opfattes således, at denne særhjælp kan klassificeres som en obligatorisk udgift. Der findes ingen retsakt, hvorefter Fællesskabet skulle være retligt forpligtet, og Tyrkiet har ikke erhvervet noget retskrav som følge af tilbudet om særhjælpen. At det sidstnævnte synspunkt er det rigtige, fremgår også af, at suspensionen af særhjælpen, der skete af politiske årsager, blev gennemført, uden at det var nødvendigt at følge nogen retlig procedure af en folkeretlig karakter, hvilket ville have været tilfældet, hvis der havde været tale om en retlig forpligtelse for Fællesskabet over for et tredjeland.

bb) Sagsøgeren har gjort gældende, at budgetkonto 9632 af de nævnte grunde må erklæres uanvendelig, jfr. EØF-Traktatens artikel 184, som en bevilling til obligatoriske udgifter. Det antages såvel i den juridiske litteratur som i retspraksis, at artikel 184 ikke blot finder anvendelse på forordninger, men på enhver generel retsakt, som danner hjemmel for den afgørelse, søgsmålet vedrører. Den del af den generelle afgørelse, som vedrører gennemførelsen af Fællesskabets budget for 1986, og hvori de pågældende udgifter urigtigt klassificeres som obligatoriske udgifter, udgør ubestrideligt en generel retsregel, som kan have direkte eller indirekte retsvirkninger (f. eks. med hensyn til kompetencen til at foretage bevillingsoverførsler), og den falder derfor inden for det område, hvor retsmidlet i henhold til artikel 184 kan anvendes.

Sagsøgeren har endvidere anført, at såfremt den foranstaltning, hvorved budgetkonto 9632 er klassificeret som konto for obligatoriske udgifter, kendes uanvendelig (i artikel 184's betydning), derimod ikke ugyldig (i artikel 173's betydning), griber man ikke forstyrrende ind i ligevægten mellem fællesskabsinstitutionernes beføjelser.

b) *Rådet* har bestridt den opfattelse, sagsøgeren har givet udtryk for. Rådet har anført, at de tre institutioner (Parlamentet, Rådet og Kommissionen) på intet tidspunkt har rejst tvivl om klassifikationen af konto 9632 som en bevilling til obligatoriske udgifter. Kontoen er altid blevet klassificeret som en konto for obligatoriske udgifter, ikke alene i bilaget til fælleserklæringen af 30. juni 1982, men også i 1986-budgettet. Hvis Den Hellenske Republik var af den opfattelse, at budgetposten skulle klassificeres som en konto for ikke-obligatoriske udgifter, kunne den have rejst spørgsmålet under budgetproceduren eller inden for de i Traktaterne fastsatte frister have anlagt sag med påstand om annullation af 1986-budgettet.

aa) Rådet har anført, at klassifikationen af konto 9632 rejser to forskellige problemer, nemlig dels hvilke generelle kriterier der gælder for klassifikation af udgifterne, dels anvendelsen af kriterierne på det konkrete tilfælde.

Med hensyn til kriteriet for sondringen har Rådet anført, at de udtalelser i den budgetretlige litteratur, sagsøgeren har henvist til, på visse punkter er forældede efter fælleserklæringen af 30. juni 1982, hvori det i punkt I udtales, at »de tre institutioner [finder], 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 og eksterne forpligtelser i henhold til Traktaterne eller retsakter udstedt i henhold til disse«. Det fremgår af denne formulering, at det kriterium, de tre institutioner har valgt, er videre end dem, sagsøgeren har omtalt. Efter institutionernes kriterium må man inden for rammerne af budgetproceduren tage stilling til, om budgetmyndigheden er bundet af en intern eller ekstern forpligtelse for Fællesskabet.

I det konkrete tilfælde er der tale om en ekstern forpligtelse i fælleserklæringens forstand. En ekstern forpligtelse kan opstå såvel ved, at Fællesskabet forpligter sig ensidigt, som i henhold til aftale.

Det står fast, at hjemmelen for særhjælpen ikke er finansprotokollerne mellem Fællesskabet og Tyrkiet; men fra det tidspunkt, hvor Fællesskabet påtog sig at yde hjælpen til finansiering af samarbejdsaktioner i overensstemmelse med kriterierne og vilkårene i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 for et fikseret beløb på 75 mio. ECU, og fra det tidspunkt, hvor vilkårene for særhjælpen blev accepteret af Tyrkiet, må særhjælpen antages at være led i aftaleforholdet mellem parterne i Ankara-aftalen og omfattet af de deraf følgende juridiske forpligtelser.

Særhjælpen er fastlagt i Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80 af 19. september 1980, som i henhold til artikel 22 i Ankara-aftalen er bindende for Fællesskabet. Afgørelse nr. 2/80 må, uanset betegnelsen, opfattes som en aftale, der er indgået mellem de kontraherende parter (EØF-Tyrkiet). Afgørelsen indgår derfor — for Fællesskabets vedkommende — som en integrerende del af Fællesskabets retsorden, fordi den umiddelbart er knyttet til associeringsaftalen, som atter er indgået med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 238.

Hvis man ville sammenligne særhjælpen med en hjælp, som ydes skønsmæssigt, kunne man som eksempel nævne hjælpen til de ikke-associerede udviklingslande (1986-budgettets artikel 930, der er klassificeret som en ikke-obligatorisk udgift). Bistanden til disse lande er ikke lagt i en aftalereguleret ramme, der overhovedet kan sammenlignes med aftaleforbindelserne mellem Fællesskabet og Tyrkiet, og budgetmyndigheden kan frit skønne over, hvor store bevillinger der skal opføres på sådanne budgetposter. Særhjælpen til Tyrkiet er derimod en foranstaltning, som er aftalt med Tyrkiet.

Med hensyn til sagsøgerens anbringende om, at »suspensionen« måtte være foretaget ved en folkeretligt gyldig akt, hvis der havde været tale om en juridisk forpligtelse for Fællesskabet, har Rådet anført, at den rent faktiske afbrydelse af særhjælpens gennemførelse ikke bevirkede, at den forpligtelse, Fællesskabet havde påtaget sig, bortfaldt, og at Fællesskabet i øvrigt på intet tidspunkt har givet udtryk for, at det ville tage forpligtelsen op til fornyet overvejelse.

bb) Rådet har anført, at det er højst tvivlsomt, om en medlemsstat med et anbringende støttet på EØF-Traktatens artikel 184 kan opnå, at Domstolen erklærer budgettet uanvendeligt under en sag om lovligheden af godkendelsen af en bevillingsoverførsel. Den Hellenske Republik kunne — hvis den fandt, at konto 9632 var blevet urigtigt klassificeret — have anlagt sag med påstand om annullation af selve 1986-budgettet. I Domstolens praksis synes det fremherskende synspunkt nu at være, at det ville være i strid med artikel 184's funktion at tillade en medlemsstat, der ikke inden for de satte frister har anfægtet hjemmelsretsakten (i dette tilfælde budgettet), at påberåbe sig denne artikel, så meget mere som en godkendelse af en bevillingsoverførsel (ved »Beschluß« [1]) ikke er en gennemførelsesforanstaltning, som træffes i forhold til medlemsstaten.

Med hensyn til de eventuelle konsekvenser af en uanvendelighedsindsigelse i den foreliggende sag har Rådet anført, at det van-

1 — O. a.: Dvs. en afgørelse, der i modsætning til en beslutning ikke indeholder en angivelse af en bestemt adressat.

skeligt kan antages, at det under en sag, hvor en bevillingsoverførsel påstås annulleret, skulle være muligt at erklære et led i budgettet, nemlig klassifikationen af konto 9632, uanvendeligt, når de enkelte bestanddele af budgettet i en række henseender er »uadskillelige« (f. eks. ved fastsættelsen af beregningsgrundlaget for de ikke-obligatoriske udgifter og den maksimale forhøjelsessats). Budgetmyndigheden måtte ellers tage den mulighed i betragtning, at denne budgetkonto klassificeres som en ikke-obligatorisk udgift, hvilket ville ændre det beregningsgrundlag for de ikke-obligatoriske udgifter, som forhøjelsessatsen gælder for.

c) *Intervenienten* har, i det væsentlige med samme begrundelse som Rådet, anført, at såvel budgetmyndigheden som Kommissionen med fuld føje betragtede bevillingerne på konto 9632 som bevillinger til en udgift, der nødvendigt følger af en retsakt udstedt i henhold til Traktaterne.

Det er ubestrideligt, at et tilsagn, der gives ved en ensidig viljeserklæring, kan stifte en retlig forpligtelse, specielt når det er accepteret af den, erklæringen rettes til. Hverken i traktatbestemmelserne eller i fælleserklæringen sondres der mellem, om den retsakt, der ligger til grund for forpligtelsen, er ensidig eller er kommet i stand ved aftale, og ingen af disse muligheder er dermed udelukket.

I det foreliggende tilfælde blev det ensidigt afgivne tilsagn, der bestod i et tilbud om særhjælp til Tyrkiet, klart formuleret af Fællesskabet og derefter accepteret af modtagerlandet, hvilket først og fremmest fremgår af godkendelsen i Rådet den 10. maj 1979 og af Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80 af 19. september 1980.

2. *Anbringendet om, at Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning*

a) *Sagsøgeren* har subsidiært gjort gældende, at Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning ved at godkende en bevillingsoverførsel fra kapitel 100 (formålsbestemte reserver), konto 9631, til en anden budgetpost end den, bevillingen var bestemt til (kapitel 96, konto 9632). Sagsøgeren har anført, at der er tale om en magtfordrejning af objektiv karakter, idet Rådet har benyttet sin skønsbeføjelse med hensyn til overførsler fra kapitel 100 (jfr. finansforordningens artikel 15, stk. 4, og artikel 21) til at forfølge et andet formål end det, Rådet skal tilgodese med den tillagte beføjelse.

aa) I denne forbindelse har sagsøgeren generelt anført, at en bevillingsoverførsel til en bestemt budgetpost, hvorfra bevillingerne umiddelbart kan anvendes, forudsætter, at der findes en hjemmelsretsakt. Efter EØF-Traktatens artikel 205, stk. 3, der — som en undtagelse fra specificeringsprincippet — giver hjemmel til at foretage bevillingsoverførsler, betragtes overførslerne som et led i Kommissionens kompetence til at gennemføre budgettet. Bevillingsoverførsler må stadig, rent principielt, opfattes som gennemførelsesretsakter, selv om komptencen til at foretage overførsler i finansforordningens artikel 21 i strid med traktatbestemmelsens ordlyd er henlagt til Rådet og / eller Parlamentet af hensyn til ligevægten mellem disse to institutioner. I sagens natur sker overførslen til en budgetpost, hvor der umiddelbart er brug for bevillingsbeløbene, dvs. til en post, for hvilken der findes en hjemmelsretsakt, som giver grundlag for at benytte (gennemføre) bevillingen. I det konkrete tilfælde bestrides det ikke, at der foreligger en sådan hjemmelsretsakt for konto 9632.

bb) Sagsøgeren har dernæst anført, at overførsler fra de formålsbestemte reserver i kapitel 100 på grund af disse overførslers særlige karakter først kan foretages efter udstedelsen af hjemmelsretsakten og kun til den budgetpost, der er anført, idet der her er tale om »bundne« bevillinger. De formålsbestemte bevillinger i kapitel 100 er bevillinger af særlig karakter, de er beregnet til bestemte formål, og de kan — fordi de som følge af anmærkningerne er tilstrækkeligt individualiserede — kun ved overførsel anvendes til det formål, der er angivet ved en bestemt budgetpost. I modsat fald ses det ikke, hvad formålet med finansordningens artikel 15, stk. 4, skulle være. Der var absolut ingen grund til at oprette en sådan bevillingskategori, hvis budgetmyndigheden umiddelbart kunne opføre bevillingerne under vedkommende kapitel eller artikel eller på vedkommende konto.

cc) Sagsøgeren har endelig anført, at der er sket en procedurefordrejning, idet Rådet bevidst har valgt at foretage en direkte bevillingsoverførsel fra konto 100 til en anden budgetpost end den, der fremgår af »anmærkningerne« til budgettet, i stedet for at foretage en såkaldt »trekantsoverførsel«, dvs. en overførsel hvorved man først passerer den budgetpost, der fremgår af anmærkningerne. Forpligtelsen til at individualisere de formålsbestemte reserver i kapitel 100 ved hjælp af anmærkningerne har den konsekvens, at en »passage« over den umiddelbart anvendelige budgetpost, der er angivet, er nødvendig.

b) *Rådet* har afvist sagsøgerens anbringender og anført, at magtfordrejning ikke blot kan postuleres, men skal bevises. Sagsøgeren sammenblander efter Rådets opfattelse den såkaldte »objektive« magtfordrejning med et budgetteknisk spørgsmål om den rette fremgangsmåde ved overførsel fra de formålsbestemte reserver. Hertil kommer, at det forhold, sagsøgeren betegner som magtfordrejning, i det konkrete tilfælde ses at være en anvendelse af en udtrykkelig bestemmelse i finansforordningen, nemlig reglen i artikel 21, stk. 2, afsnit 2, tredje punktum.

aa) Med hensyn til forholdet mellem EØF-Traktatens artikel 205 og finansforordningens artikel 21, stk. 2, om bevillingsoverførsler fra et kapitel til et andet, har Rådet anført, at der må sondres mellem:

— dels en forudgående godkendelse af bevillingsoverførslen, som gives af budgetmyndigheden (Rådet eller Parlamentet, hhv. Rådet og Parlamentet) på forslag af Kommissionen,

— dels den faktiske overførsel, som derpå foretages af Kommissionen i medfør af artikel 205.

Budgetmyndighedens godkendelse af bevillingsoverførslen har samme retlige karakter som opførelse af en bevilling på en bestemt budgetpost, dvs. en ændring af budgetoverslaget. Efter reglerne stilles der i denne forbindelse ikke krav om, at der findes en hjemmelsretsakt. Kun for selve afholdelsen af udgiften er en sådan retsakt, der fungerer som hjemmel for udgiften, nødvendig. Det påhviler Kommissionen på dennes eget ansvar (Traktatens artikler 205, 206a og 206b) at sikre sig, at betingelserne for at afholde udgiften er opfyldt.

bb) Med hensyn til overførsler af formålsbestemte reserver fra kapitel 100, har Rådet anført, at det, jfr. finansforordningens artikel 15, stk. 4, ikke er muligt at afholde en udgift på grundlag af selve kapitel 100, idet

bevillingen først skal overføres fra de formålsbestemte reserver til en budgetpost, hvorfra den umiddelbart kan benyttes, efter fremgangsmåden i finansforordningens artikel 21. Kapitel 100 må således opfattes som bestående af en række blokerede, men individualiserede bevillinger. Herved adskiller kapitel 100 sig netop fra kapitel 101 (reserver til uforudsete udgifter), som har karakter af en samlet reserve.

Hvis det viser sig, at det ikke er muligt at få vedtaget hjemmelsretsakten for den budgetpost, hvorfra bevillingen umiddelbart kan benyttes, og der dermed er risiko for, at den formålsbestemte reserve bortfalder, kan budgetmyndigheden uden videre godkende en overførsel til en anden budgetpost, hvor der er behov for bevillingen. I denne henseende råder budgetmyndigheden over et vidt skøn. Det er i øvrigt dette forhold, der i fælleserklæringen af 30. juni 1982, punkt IV, nr. 3, litra c), afsnit 3, omtales som »alternative forslag«.

cc) Rådet har dernæst fremsat en række bemærkninger om det »tekniske spørgsmål« om de såkaldte »trekantsoverførsler«, hhv. »direkte overførsler«. Kommissionens praksis har altid været at foreslå budgetmyndigheden en godkendelse af direkte overførsler af formålsbestemte reserver til de budgetposter, hvor bevillingerne i sidste instans skal benyttes, uden en forudgående overførsel via den post, der er anført i anmærkningerne. Rådet har imidlertid i flere tidligere tilfælde benyttet de såkaldte »trekantsoverførsler«, dvs. at Rådet under ét har godkendt to overførsler (dels en overførsel fra kapitel 100 til den budgetpost, der er nævnt i anmærkningerne, dels en umiddelbar »videreoverførsel« til en anden budgetpost), dvs. at »passagen« her sker med øjeblikkelig virkning. Denne fremgangsmåde kan dog ikke benyttes, når den budgetpost, overførslen skal passere igennem, og den budgetpost, bevillingen endeligt skal henføres til, ikke er klassificeret på samme måde (fra en budgetpost for bevillinger til obligatoriske udgifter til en post for ikke-obligatoriske udgifter og omvendt), idet det ikke er muligt på samme tid at anvende to forskellige procedurer (finansforordningens artikel 21, stk. 2, afsnit 2 og 3). I et sådant tilfælde er den eneste mulighed enten at godkende to særskilte overførsler efter hinanden (hvilket ville være for omstændeligt) eller at betragte forholdet som en blandet bevillingsoverførsel (artikel 21, stk. 2, afsnit 4), som godkendes direkte fra kapitel 100 til den budgetpost, hvor bevillingen definitivt skal benyttes.

Bestemmelsen i finansforordningens artikel 15, stk. 4, er helt generel, idet der under ét henvises til »den i artikel 21 fastlagte fremgangsmåde«, og en direkte bevillingsoverførsel er dermed helt i overensstemmelse med reglerne.

Der foreligger ikke en procedurefordrejning. En »trekantsoverførsel« indebærer ikke i sig selv garantier, som række videre end dem, der knytter sig til en direkte bevillingsoverførsel, idet resultatet af budgetmyndighedens godkendelse er nøjagtigt det samme uanset fremgangsmåden.

c) *Intervenienten* har anført, at der ikke kan være tale om at anvende magtfordrejningsbegrebet på dette tilfælde. Budgetmyndigheden har ved udøvelsen af sit skøn netop forfulgt de formål, som beføjelsen i henhold til finansforordningens artikel 21 tager sigte på, dvs. at ændre budgettildelingerne inden for budgettets rammer på grund af omstændigheder, der er indtruffet efter vedtagelsen af budgettet. Der ses heller at foreligge en tilsidesættelse af Traktaterne eller af nogen retsforskrift til gennemførelse af Traktaterne. Det er ikke på nogen måde en forudsætning for at godkende en bevillingsoverførsel, at der forinden foreligger en hjemmelsretsakt for den budgetpost, der overføres fra.

Det må her erindres, at bevillingsoverførsler benyttes til at justere de oprindelige bevillingsgodkendelser på baggrund af efterføl-

gende omstændigheder, enten fordi der kun er ringe eller ingen udsigt til, at det oprindelige overslag kan gennemføres (hjemmelsretsakten er ikke udstedt), eller fordi gennemførelsen viser sig at ske hurtigere eller langsommere end forudset. Bevillingsoverførsler er således et instrument, budgetmyndigheden kan benytte til i regnskabsårets løb at disponere bedst muligt over bevillingerne og undgå, at bevillingerne står ubenyttede hen, eller med andre ord, at der uden grund opkræves midler til Fællesskabet. Bevillingsoverførsler anvendes således i alle tilfælde, hvor det skønnes nødvendigt at tilføre bevillinger til en budgetpost fra en anden, hvor brugen af bevillingerne skønnes at ligge længere ude i fremtiden eller ikke prioriteres så højt. Dette betyder, at der efter omstændighederne kan ske en bevillingsoverførsel fra en konto, for hvilken der ikke nødvendigvis findes en hjemmelsretsakt.

Med hensyn til anbringendet om, at der er sket en procedurefordrejning, har intervenienten anført, at proceduren lå fast og i henhold til finansforordningens artikel 21 blev anvendt korrekt til det formål, der forfølges med artiklen, dvs. en bevillingsoverførsel fra ét kapitel til et andet.

Sammenfattende har intervenienten anført, at en direkte bevillingsoverførsel på ingen måde er i strid med de budgetretlige procedureregler, da en sådan overførsel er det eneste formålstjenlige middel, når der må antages ikke at være en særlig sammenhæng mellem bevillingen under kapitel 100 og den dertil svarende »anmærkning«.

3. *Anbringendet om, at Fællesskabet har tilsidesat en folkeretlig forpligtelse*

Ved resolution nr. 541 af 1983 anmodede FN's Sikkerhedsråd »alle staterne om ikke at anerkende nogen anden cypriotisk stat end Republikken Cypern«.

a) *Sagsøgeren* har anført, at Fællesskabet — eftersom det er godtgjort, at Tyrkiet har krænket Sikkerhedsrådets resolution nr. 541 af 1983 — har handlet uden hensyn til denne krænkelse ved at yde en »særhjælp«, og at det dermed selv har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler det i henhold til folkeretten.

Fællesskabet har efter sagsøgerens opfattelse pligt til at sikre opfyldelsen af en folkeretlig — eller i det mindste til ikke at bringe opfyldelsen i fare — når forpligtelsen består i gennemførelse af bindende afgørelser, der træffes af De Forenede Nationers organer, i dette tilfælde gennemførelsen af Sikkerhedsrådets resolutioner, som kræver, at den såkaldte »Tyrkiske Republik Nordcypern« ikke anerkendes.

b) *Rådet* har indledningsvis anført, at det er tvivlsomt, om et samtykke til at foretage en bevillingsoverførsel, som budgetmyndigheden giver Kommissionen — dvs. et »internt« anliggende for Fællesskabet — i sig selv vil kunne være i strid med folkeretten.

Hertil kommer, at Fællesskabet efter Domstolens praksis ikke er bundet af en retsakt, som udstedes af et FN-organ, og som er rettet til FN's medlemsstater, i et tilfælde, hvor Fællesskabet ikke har fået overladt en kompetence, som hidtil har været udøvet af medlemsstaterne, f. eks. kompetencen til at anerkende stater. Om resolution nr. 541 af 1983 har Rådet anført, at resolutionen ikke pålægger en bindende forpligtelse, og at De Forenede Nationers medlemsstater og —

som følge deraf — Fællesskabet i hvert fald ikke uden videre har pligt til på eget initiativ at træffe modforholdsregler med karakter af sanktioner i anledning af en eventuel krænkelse af resolutionen.

c) *Intervenienten* har anført, at en resolution — som efter sin karakter og, i det konkrete tilfælde, ifølge sin formulering ikke er bindende — ikke kan udløse sanktioner, der forudsætter et retsbrud.

Desuden ses det vanskeligt, hvorledes en godkendelse af en bevillingsoverførsel med henblik på finansiering af særhjælp til Tyrkiet skulle kunne udgøre en anerkendelse af den art, resolutionen angår.

V — Svar på spørgsmål fra Domstolen

1. *Rådet* har svaret benægtende på et spørgsmål fra Domstolen om, hvorvidt Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80 af 19. september 1980 om ydelse af en særhjælp på 75 mio. ECU til Tyrkiet har fundet udtryk i en retsakt udstedt af Rådet, jfr. artikel 2, stk. 1, i aftalen af 12. september 1963 om de foranstaltninger, der skal træffes, og om de fremgangsmåder, der skal følges, ved gennemførelsen af aftalen om en associering mellem EØF og Tyrkiet (org. ref. JO L 217 af 29.12.1964, s. 3703; o. a.: jfr. Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 571).

Rådet har ikke fundet det nødvendigt at udstede en sådan retsakt, idet alle oplysninger af betydning for gennemførelsen (særhjælpens omfang og fremgangsmåden ved forelæggelse af projekter fra tyrkisk side) findes i selve afgørelsen, som dermed udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for at benytte de dertil svarende bevillinger på Fællesskabernes budget.

2. På Domstolens spørgsmål om, hvorvidt særhjælpen blev suspenderet i medfør af en fællesskabsretsakt, og hvilke retsvirkninger suspensionen havde, har *Rådet* anført, at Rådet og Kommissionen under en rådssamling den 7. og 8. december 1981, hvor spørgsmålet ikke var opført på dagsordenen, efter uformelle drøftelser nåede til enighed om, at man på grund af situationen i Tyrkiet *de facto* suspenderede gennemførelsen af Fællesskabets finansielle forpligtelser over for Tyrkiet, herunder særhjælpen. Da der var tale om en rent faktisk suspension, medførte den på det retlige plan ingen ændring i Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80; da denne bindende retsakt således stod ved magt, var det ikke muligt at ændre klassifikationen af konto 9632 som en konto for obligatoriske udgifter, heller ikke selv om der ikke var opført forpligtelsesbevillinger på kontoen i budgetterne fra 1982 til 1986.

Kommissionen har anført, at det fremgår af ordlyden af fælleserklæringen af 30. juni 1982 (jfr. punkt I, nr. 1 og 2, samt punkt II, nr. 6), at det afgørende kriterium for klassificering af en udgift er retsgrundlaget for udgiften (hjemmelsretsakten). I det konkrete tilfælde blev hjemmelsretsakten, dvs. afgørelse nr. 2/80, ikke ændret efter suspensionen af særhjælpen. Derfor har selve suspensionen af særhjælpen overhovedet ikke ændret Fællesskabets forpligtelse i medfør af hjemmelsretsakten. Suspensionen måtte i virkeligheden opfattes således, at der (med henblik på en normalisering af forbindelserne) blev opstillet betingelser for opfyldelsen — eller snarere den fortsatte opfyldelse af forpligtelsen. Fællesskabets hjælpeforpligtelse stod for så vidt stadig ved magt, men der blev af Fællesskabet opstillet betingelser for at genoptage ydelsen af hjælpen.

Dette forhold, at der over for modtageren stilledes betingelser for gennemførelsen af særhjælpen, medførte ikke i sig selv, at klassifikationen af konto 9632 som en konto for obligatoriske udgifter blev ophævet, idet en udgift — også når den er klassificeret som en obligatorisk udgift — ikke giver anledning til, at der opstår en ubetinget ret for modtageren. Der vil nemlig ofte være knyttet betingelser eller særlige vilkår til afholdelsen af udgiften, jfr. også vilkårene i punkt 2 i afgørelse nr. 2/80.

På tilsvarende måde kræves det i almindelighed i finansprotokollerne med Middelhavslandene, der klassificeres under obligatoriske udgifter, at de finansieringsanmodninger, der forelægges for Fællesskabet, gennemgås »i overensstemmelse med de særlige formål for det finansielle og tekniske samarbejde, der er opstillet efter fælles overenskomst«. Under disse omstændigheder har vilkårene for og fremgangsmåderne ved ydelsen af finansiel bistand til de enkelte projekter på ingen måde givet Fællesskabets forpligtelse over for modtagerstaten karakter af at bero på et skøn, idet forpligtelsen som sådan består og fortsat er beløbsmæssigt fikseret.

3. Som svar på et spørgsmål om, hvorvidt suspensionsretsakten formelt er blevet ophævet — og da hvornår — har *Rådet* og *Kommissionen* anført, at suspensionen af de finansielle forbindelser med Tyrkiet ikke fandt udtryk i en formel retsakt, og at der derfor ikke var anledning til at foretage en ophævelse af suspensionen. I forbindelse med uformelle drøftelser under Rådets samling den 17. og 18. februar 1986 gav man i Rådet udtryk for, at forbindelserne med Tyrkiet inden for rammerne af associeringen gradvis skulle normaliseres, herunder forbindelserne på det finansielle område, og det var ikke nødvendigt at formalisere denne holdning i en EF-retsakt.

4. *Rådet* og *Kommissionen* har endelig anført, at de to institutioner ikke er i stand til at fremlægge nogen dokumentation på dette punkt, idet de drøftelser, der fandt sted i Rådet, var af speciel karakter og netop derfor ikke blev gengivet i referaterne af rådssamlingerne i 1981 og 1986.

U. Everling
Refererende dommer