ARREST VAN HET HOF
27 september 1988 *

In zaak 204/86,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door G. Kranidiotis, bijzonder secretaris bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bijgestaan door S. Perrakis, juridisch adviseur Europese zaken bij de dienst Europese Gemeenschappen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en professor K. Ioannou, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Griekse ambassade, 117, Val-Sainte-Croix,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Van Craeyenest, hoofdadministrateur bij zijn juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Käser, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

verweerder,

ondersteund door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. Van Lier, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

interveniënte,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de handeling waarmee op 2 juni 1986 stilzwijgend goedkeuring is verleend aan het voorstel van de Commissie betreffende kredietoverschrijving nr. 4/86, van hoofdstuk 100, post 9631, naar hoofdstuk 96, post 9632, van de begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1986,

wijst

* Procestaal: Grieks.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida en G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresidenten, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, U. Galmot, C. N. Kakouris en R. Joliet, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: D. Louterman, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 16 maart 1988, waarbij de gemachtigde van verweerder werd bijgestaan door S. Afendras, advocaat te Athene, en de gemachtigde van interveniënte door E. Buissart, lid van de juridische dienst van de Commissie van de Europese Gemeenschappen,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 mei 1988,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 4 augustus 1986, heeft de Helleense Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van de handeling waarmee de Raad op 2 juni 1986 stilzwijgend goedkeuring heeft verleend aan het voorstel van de Commissie betreffende kredietoverschrijving nr. 4/86, van hoofdstuk 100 (voorzieningen), post 9631 (vierde financieel protocol met Turkije), naar hoofdstuk 96 (samenwerking met landen in het Middellandse-Zeegebied), post 9632 (speciale hulp aan Turkije) van de begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1986.

2 Blijkens de motivering van het voorstel van de Commissie tekende zich op de vergadering van de Raad „algemene zaken" van 17 februari 1986 een brede consen-

sus af over de door de Commissie voorgestelde aanpak om te komen tot „stapsgewijze normalisatie van de betrekkingen tussen de Gemeenschap en Turkije en met name tot geleidelijke hervatting van de sinds 1981 om politieke redenen geschorste financiële samenwerking". In het plan van de Commissie vormde de verlening van een speciale hulp de start voor de hervatting van de financiële samenwerking met Turkije. De Helleense Republiek verzette zich echter tegen dit voorstel en voerde aan, dat de democratische vrijheden en de bescherming van de rechten van de mens in Turkije niet voldoende waren hersteld om de hervatting van die betrekkingen te rechtvaardigen.

3 Uit de stukken blijkt, dat die hulp teruggaat tot het jaar 1979. Op 16 mei 1979 legde de Raad, om de associatie EEG-Turkije weer op gang te brengen, voor verschillende gebieden het standpunt van de Gemeenschap vast voor de onderhandelingen binnen de associatie-organen. Op het gebied van de financiële samenwerking verklaarde de Gemeenschap zich bereid, onderhandelingen te beginnen over een vierde financieel protocol; voor de overgangsperiode tot de inwerkingtreding van dit protocol was zij bereid, ten gunste van Turkije een specifieke maatregel — in de vorm van schenkingen voor een bedrag van 75 miljoen ecu in twee jaar — te overwegen, bestemd ter financiering van acties op samenwerkingsvlak. Op 19 september 1980 nam de Associatieraad akte van het aanbod van de Gemeenschap om Turkije een speciale hulp van 75 miljoen ecu toe te kennen en bepaalde de voorwaarden voor de uitvoering van deze hulp (besluit nr. 2/80 van de Associatieraad).

4 Gezien de ontwikkeling van de binnenlandse politieke situatie in Turkije, besloot de Gemeenschap eind 1981 haar betrekkingen met dit land, vooral op het gebied van de financiële samenwerking, te „bevriezen". Het vierde financiële protocol, dat in juni 1981 was geparafeerd, werd dus niet ondertekend. De speciale hulp werd opgeschort, nadat voor 46 miljoen ecu verplichtingen waren aangegaan. Een bedrag van 29 miljoen ecu bleef dus beschikbaar.

5 In de begroting voor 1986 was voor de financiële samenwerking met Turkije geen vastleggingskrediet voorzien in de betrokken lijnen van hoofdstuk 96. Daarentegen was een bedrag van 10 miljoen ecu aan vastleggingskredieten voorzien in hoofdstuk 100 voor het vierde financiële protocol met Turkije (post 9631). De Commissie was evenwel van mening, dat het vierde financiële protocol, dat sedert 1981 was geblokkeerd, op zijn vroegst in 1987 tot uitvoering zou kunnen komen en dat de overeenkomstige kredieten, opgevoerd in hoofdstuk 100 van de begroting voor 1986, dus niet zouden kunnen worden gebruikt zoals voorzien.

6 Bijgevolg stelde de Commissie de begrotingsautoriteit bij brief van 17 april 1986 een rechtstreekse overschrijving voor van de 10 miljoen ecu van hoofdstuk 100 (voorzieningen), post 9631 (vierde financieel protocol met Turkije), naar hoofdstuk 96 (samenwerking met landen in het Middellandse-Zeegebied), post 9632 (speciale hulp aan Turkije) volgens de procedure van artikel 21, lid 2, van het financiële reglement. Dit artikel bepaalt, dat ter zake van voorstellen tot overschrijving met betrekking tot uitgaven die verplicht voortvloeien uit de Verdragen of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten (hierna: verplichte uitgaven), de Raad, na raadpleging van het Parlement, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen beslist binnen een termijn van zes weken. Indien de Raad binnen deze termijn geen beslissing neemt, worden de voorstellen tot overschrijving geacht te zijn goedgekeurd. Daarentegen worden voorstellen tot overschrijving die zowel verplichte als niet-verplichte uitgaven betreffen, geacht te zijn goedgekeurd wanneer noch de Raad noch het Europese Parlement binnen zes weken na ontvangst van de voorstellen anders hebben beslist.

7 De Commissie was van mening, dat de voorgestelde overschrijving betrekking had op kredieten die bestemd waren om verplichte uitgaven te dekken. In het kader van de daartoe voorziene procedure van artikel 21, lid 2, tweede alinea, van het financiële reglement sprak het Europese Parlement zich bij advies van 29 mei 1986 uit tegen het voorstel tot overschrijving.

8 Daar de Raad geen formele beslissing nam, werd het overschrijvingsvoorstel krachtens die bepaling geacht te zijn goedgekeurd op 2 juni 1986.

9 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van de zaak, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hieronder slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

10 Tot staving van haar beroep voert de Helleense Republiek drie middelen aan, te weten onbevoegdheid van de Raad, détournement de pouvoir door de Raad en schending door de Gemeenschap van een verplichting van internationaal recht.

Onbevoegdheid van de Raad

11 De Helleense Republiek voert aan, dat de machtiging tot overschrijving als nietig moet worden beschouwd wegens onbevoegdheid van de Raad ter zake van de overschrijving van kredieten voor niet-verplichte uitgaven.

12 In casu zou het gaan om een „gemengde" overschrijving, omdat post 9631 van hoofdstuk 100 een verplichte en post 9632 van hoofdstuk 96 een niet-verplichte uitgave betrof. Tot de speciale hulp zou door de Raad op 16 mei 1979 eenzijdig zijn besloten in het kader van zijn standpuntbepaling over de ontwikkeling van de associatie met Turkije. Het was dus in wezen een gebaar van „goede wil" tegenover dit land, wat trouwens ook al zou zijn op te maken uit de bewoordingen van besluit nr. 2/80 van de Associatieraad. Bijgevolg had de overschrijvingsprocedure van artikel 21, lid 2, vierde alinea, van het financiële reglement, dat zowel verplichte als niet-verplichte uitgaven betreft, moeten worden toegepast en had, gelet op het negatieve advies van het Europese Parlement, de overschrijving niet mogen worden verricht.

13 De Raad en de Commissie zijn daarentegen van mening, dat in casu was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de procedure voor overschrijving van kredieten voor verplichte uitgaven. Zij voeren onder meer aan, dat de classificatie van post 9632 als verplichte uitgave nooit door de drie, aan de begrotingsprocedure deelnemende instellingen, te weten het Europese Parlement, de Raad en de Commissie, in twijfel is getrokken. Volgens de gezamenlijke verklaring van 30 juni 1982 (PB 1982, C 194, blz. 1) ging het om een externe verplichting van de Gemeenschap tegenover Turkije. De speciale hulp was geconcretiseerd in besluit nr. 2/80 van de Associatieraad van 19 september 1980, dat krachtens artikel 22 van de associatie-overeenkomst EEG-Turkije de Gemeenschap bindt. In de bijlage bij de gezamenlijke verklaring was post 9632 dan ook ingedeeld onder de verplichte uitgaven. De Raad is bovendien van mening dat, ingeval er een classificatieprobleem zou rijzen, dit zou moeten worden opgelost volgens de in de gezamenlijke verklaring voorziene procedure en niet in een gerechtelijke procedure.

14 In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat artikel 203 EEG-Verdrag bij de bepaling van de respectieve bevoegdheden van het Europese Parlement en de Raad op begrotingsgebied, onderscheid maakt tussen „uitgaven die verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten" en

„andere uitgaven dan die welke verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten". Dit onderscheid is overgenomen in artikel 21 van het financiële reglement.

15 Gezien de moeilijke afbakening van deze termen en de herhaalde begrotingsconflicten tussen de instellingen hebben het Europese Parlement, de Raad en de Commissie in het kader van voornoemde gezamenlijke verklaring van 30 juni 1982 overwogen, „dat het goed functioneren van de Gemeenschappen een harmonieuze samenwerking tussen de instellingen vergt" en „dat het geboden is, met inachtneming van de respectieve bevoegdheden van de verschillende instellingen van de Gemeenschappen, zoals deze in de Verdragen zijn omschreven, in onderlinge overeenstemming diverse maatregelen te treffen tot verzekering van een beter verloop van de begrotingsprocedure". De drie instellingen zijn toen overeengekomen „als verplichte uitgaven [te beschouwen] de uitgaven welke de begrotingsautoriteit in de begroting moet opnemen opdat de Gemeenschap kan voldoen aan haar — interne of externe — verplichtingen zoals die voortvloeien uit de Verdragen of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten".

16 Zoals het Hof in zijn arrest van 3 juli 1986 (zaak 34/86, Raad/Parlement, Jurispr. 1986, blz. 2155), oordeelde, vormen de problemen van de onderlinge afbakening van de niet-verplichte en de verplichte uitgaven het voorwerp van een interinstitutionele verzoeningsprocedure, ingesteld bij de „gezamenlijke verklaring" van Europese Parlement, Raad en Commissie van 30 juni 1982, en kunnen in dat kader worden opgelost. De werking van de begrotingsprocedure, zoals zij in de financiële bepalingen van het EEG-Verdrag is neergelegd, berust immers in wezen op een interinstitutionele dialoog. In het kader van deze dialoog gelden dezelfde wederzijdse verplichtingen tot loyale samenwerking als volgens de rechtspraak van het Hof in de betrekkingen tussen de Lid-Staten en de gemeenschapsinstellingen (zie het arrest van 10 februari 1983, zaak 230/81, Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1983, blz. 255).

17 Daaraan moet worden toegevoegd, dat de gemeenschapsinstellingen ter zake van de classificatie van uitgaven beschikken over een beoordelingsbevoegdheid, die evenwel haar grenzen vindt in de in het Verdrag voorziene bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen. Het Hof moet er derhalve op toezien, dat de instellingen in hun onderlinge samenwerking geen rechtsregels schenden en hun beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk onjuist of willekeurig gebruiken.

18 De classificatie van post 9631 (vierde financiële protocol) van hoofdstuk 100 (voorzieningen) als verplichte uitgave is tussen partijen niet in geschil. Deze classificatie berust overigens op het feit, dat voorzieningen een reserve vormen, die in beginsel is bestemd voor een operationele lijn. In casu is het in post 9631 opgevoerde krediet ingedeeld als een verplichte uitgave, daar het bestemd is om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die voor de Gemeenschap zullen voortvloeien uit het vierde financiële protocol, wanneer dit eenmaal naar behoren is ondertekend en gesloten. Derhalve kan er geen sprake zijn van een rechtsdwaling van de gemeenschapsinstellingen toen zij post 9631 als een verplichte uitgave aanmerkten.

19 Wat betreft post 9632 (speciale hulp aan Turkije) van hoofdstuk 96 (samenwerking met landen in het Middellandse-Zeegebied), heeft de Gemeenschap in het document van 10 mei 1979, dat de Raad op 16 mei 1979 goedkeurde en waarin het communautaire standpunt met betrekking tot het weer op gang brengen van de associatie EEG-Turkije was vastgelegd, zich bereid verklaard „ten gunste van Turkije een specifieke maatregel — in de vorm van schenkingen voor een bedrag van 75 miljoen ecu in twee jaar — te overwegen, bestemd ter financiering van acties op samenwerkingsvlak". Zowel uit de bewoordingen van dit document als uit zijn inhoud blijkt, dat het bestemd was om de delegatie van de Gemeenschap richtlijnen te geven voor de onderhandelingen met Turkije. Bijgevolg konden deze richtlijnen als zodanig geen externe verplichting in het leven roepen.

20 Het feit dat die onderhandelingen gestalte kregen in besluit nr. 2/80 van de Associatieraad, wijst er anderzijds op, dat het aanbod van de Gemeenschap om „Turkije een speciale hulp van 75 miljoen Europese rekeneenheden toe te kennen" door Turkije werd aanvaard. Door het creëren van een samenwerkingsverband „voor het materialiseren van de ter beschikking van Turkije gestelde hulp", heeft de Associatieraad deze in het institutionele kader van de associatie geplaatst. Gelet op deze omstandigheden kan op grond van het dossier niet worden gezegd, dat de classificatie van de speciale hulp als verplichte uitgave een rechtsdwaling of kennelijke beoordelingsfout opleverde.

21 De Griekse regering heeft verder betoogd, dat de opschorting van de speciale hulp na de „bevriezing" van de betrekkingen tussen de Gemeenschap en Turkije in 1981, gevolgen kon hebben voor het verplichte karakter van de hulp. Dienaangaande kan echter worden volstaan met op te merken, dat de gevolgen van een dergelijke opschorting het rechtskarakter van de betrokken verplichting niet beïnvloeden. Besluit nr. 2/80 is immers na de opschorting van de speciale hulp niet gewijzigd.

22 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de begrotingsautoriteit haar beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk onjuist of willekeurig heeft gebruikt, door post 9632 (speciale hulp aan Turkije) aan te merken als verplichte uitgave. Het middel van onbevoegdheid van de Raad moet dus worden verworpen.

Détournement de pouvoir van de Raad

23 De Helleense Republiek betoogt, dat voorzieningen slechts kunnen worden overgeschreven naar de in de toelichting bij hoofdstuk 100 vermelde lijnen, en enkel na goedkeuring van het desbetreffende basisbesluit. In casu zou het basisbesluit voor post 9631 (vierde financieel protocol) echter nooit zijn goedgekeurd en zou de overschrijving hebben gediend om een andere post, te weten post 9632 (speciale hulp aan Turkije) van middelen te voorzien. Bovendien had de Raad voor de overschrijving van kredieten van hoofdstuk 100 naar een andere dan de in de toelichting bij dit hoofdstuk bepaalde lijn de rechtstreekse procedure gevolgd, terwijl de juiste procedure de „driehoeksoverschrijving" was geweest, dat wil zeggen het „transito" langs de overeenkomstige operationele lijn.

24 De Raad en de Commissie zijn van mening, dat de beperkingen waaraan volgens de Helleense Republiek het verrichten van overschrijvingen onderworpen is, niet voortvloeien uit de begrotingsregelingen. Enerzijds zou de toestemming voor een overschrijving vanuit hoofdstuk 100 niet afhankelijk zijn van een dienovereenkomstig basisbesluit. Anderzijds zou een rechtstreekse overschrijving volkomen regelmatig zijn, zolang maar de procedure van artikel 21 van het financieel reglement in acht wordt genomen.

25 Volgens artikel 15, lid 4, van het financieel reglement kunnen voorzieningen „alleen via een overschrijving overeenkomstig de procedure van artikel 21 [van bedoeld reglement] worden gebruikt". Dit laatste artikel bepaalt onder welke voorwaarden en binnen welke grenzen de gemeenschapsinstellingen de voorziene begroting kunnen wijzigen. Uit artikel 21 van het financiële reglement noch uit enige andere begrotingsregeling vloeit een verbod voort om voorzieningen over te schrijven naar andere dan de in de toelichting bij hoofdstuk 100 vermelde lijnen.

26 Uit het voorgaande volgt, dat de begrotingsautoriteit kredieten van hoofdstuk 100 „rechtstreeks" kan overschrijven naar een andere dan de in de toelichting bij dit hoofdstuk voorziene lijn. Een overschrijvingsprocedure zoals de Helleense regering voor ogen staat, zou immers de doorzichtigheid van de begroting en de regelmatigheid van de uitvoering ervan niet verbeteren. Het middel van détournement de pouvoir moet derhalve worden verworpen.

Schending van een verplichting van internationaal recht

27 De Helleense Republiek beroept zich in dit verband op schending door de Gemeenschap van een verplichting van internationaal recht, te weten resolutie 541 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 18 november 1983, waarbij alle staten worden opgeroepen, geen andere Cyprische staat dan de Republiek Cyprus te erkennen. Aangezien Turkije deze resolutie zou hebben geschonden, zou de Gemeenschap, door Turkije speciale hulp toe te kennen, de ogen hebben gesloten voor die schending en derhalve zelf een krachtens het internationale recht op haar rustende verplichting niet zijn nagekomen.

28 Dienaangaande kan worden volstaan met op te merken, dat bedoelde resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties volledig buiten de betrekkingen tussen de Gemeenschap en Turkije in het kader van de associatie staat. Ook dit middel moet derhalve worden verworpen.

29 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

30 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij te worden verwezen in de kosten, die van interveniënte daaronder begrepen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst de Helleense Republiek in de kosten, die van interveniënte daaronder begrepen.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 september 1988.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

A. J. Mackenzie Stuart