staat volledig buiten de betrekkingen tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije in het kader van de associatie die hen bindt, zodat een middel inhoudende dat de toekenning van steun door de Gemeenschap in het kader van genoemde associatie die resolutie schendt omdat zij door Turkije is geschonden, voor het Hof niet met succes kan worden aangevoerd.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 204/86 *

I — De feiten

In mei 1979 bepaalde de Raad, met het oog op het weer op gang brengen van de associatie EEG-Turkije, het standpunt van de Gemeenschap voor de onderhandelingen binnen de associatie-organen. Op het gebied van de financiële samenwerking was de Gemeenschap bereid, onderhandelingen te beginnen over een vierde financieel protocol. Voor de overgangsperiode tot de inwerkingtreding ervan, was de Gemeenschap bereid, ten gunste van Turkije een specifieke maatregel — in de vorm van schenkingen tot een bedrag van 75 miljoen ecu in twee jaar — te overwegen, die bestemd was om acties op samenwerkingsvlak te financieren.

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 ervan. Hij besloot in dit verband (besluit nr. 2/80 van de Associatieraad):

1) Voor de uitvoering van de speciale hulp van 75 miljoen Europese rekeneenheden, die door de Gemeenschap ter beschikkking van Turkije werd gesteld, werken Turkije en de Gemeenschap samen in het kader van het Associatiecomité.

2) Voor de indiening van de specifieke projecten wendt Turkije zich rechtstreeks tot de Commissie, die ze onderzoekt in het licht van de criteria die de delegatie van de Gemeenschap bij de Associatieraad voor het gebruik van de uitzonderlijke hulp heeft vastgesteld.

3) De Gemeenschap brengt Turkije op de hoogte van het gevolg dat aan zijn aanvragen wordt gegeven.

4) Het Associatiecomité begeleidt de uitvoering van de hulp en komt daartoe bijeen op verzoek van een van beide partijen.

5) Het onderhavige besluit treedt in werking op 1 juli 1980.

* Procestaal: Grieks.

Gezien de anti-democratische ontwikkeling van de binnenlandse politiek in Turkije, besloot de Gemeenschap eind 1981 haar betrekkingen met dit land, met name op het gebied van de financiële hulp, te bevriezen. Om deze reden werd het vierde financiële protocol, dat in juni 1981 was geparafeerd, niet ondertekend. De speciale hulp werd opgeschort, nadat 46 miljoen ecu was uitgegeven; er kon dus 29 miljoen worden ingehouden.

In het begin van 1986 was de Commissie van mening, dat de ontwikkelingen in Turkije de hervatting van de betrekkingen mogelijk maakten. Op de vergadering van de Raad van 17 februari 1986 werd een ruime consensus bereikt over het voorstel om de betrekkingen tussen de Gemeenschap en Turkije stapsgewijs te normaliseren en met name de financiële samenwerking te hervatten door het vrijgeven van de speciale hulp. 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 de betrekkingen te rechtvaardigen.

In de begroting voor 1986 was geen enkel vastleggingskrediet in het kader van de financiële samenwerking met Turkije opgevoerd op de betrokken lijnen van hoofdstuk 96. Daarentegen was een bedrag van 10 miljoen ecu als vastleggingskrediet voorzien in hoofdstuk 100, in het kader van het vierde financiële protocol met Turkije (post 9631). De Commissie was evenwel van mening, dat de inwerkingtreding van het vierde financiële protocol, die sedert 1981 was geblokkeerd, op zijn vroegst in 1987 zou kunnen plaatsvinden. Zij leidde daaruit af, dat de in het kader van het vierde financiële protocol in hoofdstuk 100 van de begroting voor 1986 opgevoerde kredieten dus niet zoals voorzien zouden kunnen worden gebruikt.

In die omstandigheden stelde de Commissie volgens de procedure van artikel 21, lid 2, eerste alinea, van het financiële reglement, de begrotingsautoriteit een rechtstreekse overschrijving voor van 10 miljoen ecu van hoofdstuk 100 (voorzieningen), post 9631 (vierde financiële protocol met Turkije), naar hoofdstuk 96 (samenwerking met landen in het Middellandse-Zeegebied), post 9632 (speciale hulp aan Turkije). Het Europese Parlement, dat volgens de procedure van artikel 21, lid 2, tweede alinea, van het financiële reglement werd geraadpleegd, sprak zich op 29 mei 1986 uit tegen het voorstel tot overschrijving.

De Raad nam geen formele beslissing over het voorstel. Daarop werd het overschrijvingsvoorstel krachtens artikel 21, lid 2, tweede alinea, laatste zin, van het financiële reglement geacht te zijn goedgekeurd op 2 juni 1986.

II — Het juridische kader van het geschil

De artikelen 203 en 205 EEG-Verdrag alsook het bepaalde in de artikelen 15, lid 4, en 21 van het financiële reglement staan centraal in het debat tussen partijen. Luidens artikel 203, lid 9, EEG-Verdrag vallen de verschillende uitgaven van de Gemeenschap uiteen in uitgaven die verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten, en andere uitgaven. In 1982 legden de drie voorzitters van het Parlement, de Raad en de Commissie de „Gezamenlijke verklaring van 30 juni 1982 ter verzekering van een beter verloop van de begrotingsprocedure" af. In deze „Gezamenlijke verklaring" worden de verplichte uitgaven gedefinieerd als „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".

Aangaande de procedure voor de overschrijving van voorzieningen bepaalt artikel 205 EEG-Verdrag in de derde alinea: „Binnen de begroting kan de Commissie, met inachtneming van de grenzen en de voorwaarden bepaald in het ter uitvoering van artikel 209 vastgestelde reglement, kredieten overschrijven hetzij van het ene hoofdstuk naar het andere, hetzij van de ene onderafdeling naar de andere."

Artikel 15, lid 4, van het financiële reglement bepaalt inzonderheid: „In iedere afdeling van de begroting kan een hoofdstuk ‚Voorzieningen' en een hoofdstuk ‚Reserve voor onvoorziene uitgaven' worden opgenomen. De kredieten van deze hoofdstukken kunnen alleen via een overschrijving overeenkomstig de procedure van artikel 21 worden gebruikt."

Artikel 21, lid 2, van het financiële reglement, bepalende dat de begrotingsautoriteit de kredietoverschrijvingen goedkeurt, maakt onderscheid naargelang het gaat om een overschrijving van verplichte uitgaven naar verplichte uitgaven (VU-VU, tweede alinea), een overschrijving van niet-verplichte uitgaven naar niet-verplichte uitgaven (NVU-NVU, derde alinea) of een zogenoemde „gemengde" overschrijving (VU-NVU, NVU-VU, vierde en vijfde alinea). In het geval van een overschrijving VU-VU (tweede alinea) beslist de Raad na raadpleging van het Parlement. Gaat het om een overschrijving NVU-NVU (derde alinea), dan beslist het Parlement, na raadpleging van de Raad. De „gemengde" overschrijvingen VU-NVU, NVU-VU (vierde en vijfde alinea) worden geacht te zijn goedgekeurd wanneer de Raad noch het Parlement binnen zes weken na ontvangst van de voorstellen anders hebben beslist.

III — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 4 augustus 1986, heeft de Helleense Republiek tegen de Raad het onderhavige beroep tot nietigverklaring ingesteld krachtens artikel 173 EEG-Verdrag. Het beroep gaat uit van de hypothese, dat de indeling van post 9632 onder de verplichte uitgaven onjuist is en dat de Raad dus ten onrechte de overschrijvingsprocedure voor dit soort uitgaven heeft toegepast. Op haar op 22 december 1986 ingeschreven verzoek kreeg de Commissie bij beschikking van het Hof van 28 januari 1987 toestemming om te interveniëren aan de zijde van de Raad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Zij heeft de Raad en de Commissie evenwel verzocht, bepaalde vragen te beantwoorden.

De *Helleense Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep ontvankelijk te verklaren;

— nietig te verklaren de handeling waarmee de Raad van de Europese Gemeenschappen op 2 juni 1986 stilzwijgend goedkeuring heeft 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 1986;

— de Raad in de kosten te verwijzen.

De *Raad* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep ongegrond te verklaren en

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De *Commissie* ondersteunt de conclusies van de Raad

— tot afwijzing van het beroep tot nietigverklaring en

— tot verwijzing van verzoekster in de kosten.

IV — Middelen en argumenten van partijen

Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring van kredietoverschrijving nr. 4/86 voert verzoekster de volgende drie middelen aan:

1) onbevoegdheid van de Raad;

2) détournement de pouvoir door de Raad;

3) schending door de Gemeenschap van een verplichting van internationaal recht.

1. *Onbevoegdheid van de Raad*

a) *Verzoekster* voert aan, dat de goedkeuring van de litigieuze overschrijving als nietig moet worden beschouwd wegens onbevoegdheid van de Raad ter zake van kredieten betreffende niet-verplichte uitgaven (NVU). Het gaat hier om een zogenoemde „gemengde" overschrijving, aangezien de post van vertrek (hoofdstuk 100, post 9631 — vierde financiële protocol met Turkije) een verplichte uitgave (VU) en de post van aankomst (hoofdstuk 96, post 9632 — speciale hulp aan Turkije) een niet-verplichte uitgave vormt. Bijgevolg waren de vierde en vijfde alinea en niet de tweede alinea van artikel 21, lid 2, van het financiële reglement van toepassing.

aa) In dit verband merkt verzoekster op, dat de speciale hulp aan Turkije zowel in de begroting voor 1986 als in de gezamenlijke verklaring van 30 juni 1982 betreffende de begrotingsprocedure ten onrechte als een verplichte uitgave is aangemerkt.

Deze speciale hulp heeft geen betrekking op uitgaven die verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten in de zin van artikel 21, lid 2, van het financiële reglement, artikel 203, lid 4, EEG-Verdrag en de eerste alinea van de gezamenlijke verklaring. De hulp berust immers niet op een krachtens de associatie-overeenkomst of een van de ondertekende financiële protocollen aangegane conventionele verbintenis jegens Turkije. De Raad heeft er integendeel op 8 mei 1979 eenzijdig toe besloten in het kader van zijn standpuntbepaling met betrekking tot de ontwikkeling van de associatie met Turkije. Zij vormt dus in wezen een gebaar van „goede wil" tegenover laatstgenoemde, zoals overigens blijkt uit de bewoordingen van besluit nr. 2/80 van de Associatieraad betreffende de uitvoering van de speciale hulp, dat naar het aanbod van de Gemeenschap aan Turkije verwijst.

Volgens de twee meest gangbare theoretische interpretaties van het begrip verplichte

uitgaven kan de speciale hulp niet worden geacht hieronder te vallen. Er bestaat geen rechtshandeling die de Gemeenschap conventioneel verbindt en Turkije ontleent ook geen recht aan het aanbod van de speciale economische hulp. De juistheid van deze opvatting wordt ook onderstreept door het feit dat de financiële samenwerking in het kader van de speciale hulp om politieke redenen werd geschorst, zonder dat deze schorsing in een internationaalrechtelijk kader moest worden geplaatst, zoals noodzakelijk zou zijn geweest, indien het om een juridische verplichting van de Gemeenschap jegens een derde staat zou hebben gegaan.

bb) Verzoekster werpt bijgevolg, op grond van artikel 184 EEG-Verdrag, de niet-toepasselijkheid van operationele lijn 9632 als verplichte uitgave op. Zowel in de rechtsleer als in de rechtspraak is aanvaard, dat artikel 184 niet enkel van toepassing is op een „verordening", maar op ieder soort rechtshandeling met een algemene inhoud, die de rechtsgrondslag vormt van het besluit waartegen het beroep is gericht. Het onderdeel van het algemene besluit tot tenuitvoerlegging van de begroting van de Gemeenschappen voor 1986, waarin de betrokken uitgaven ten onrechte als verplichte uitgaven worden aangemerkt, vormt onbetwistbaar een algemene rechtsregel die rechtstreeks of onrechtstreeks rechtsgevolgen kan teweegbrengen (bij voorbeeld in verband met de bevoegdheid om kredieten over te schrijven) en valt dus onder de in artikel 184 bedoelde uitzondering.

Overigens zou de erkenning van de niet-toepasselijkheid (in de zin van artikel 184) en niet van de nietigheid (in de zin van artikel 173) van de classificatie van operationele lijn 9632 als verplichte uitgave het evenwicht tussen de bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen in genen dele verstoren.

b) De *Raad* verwerpt het standpunt van verzoekster. Hij wijst erop, dat de classificatie van post 9632 als verplichte uitgave tot nog toe nooit door de drie instellingen (Parlement, Raad en Commissie) is betwist. Bedoelde lijn is steeds onder de verplichte uitgaven ingedeeld, niet enkel in de bijlage bij de gezamenlijke verklaring van 30 juni 1982, maar ook in de begroting voor 1986. Indien de Helleense Republiek van mening was, dat die begrotingslijn onder de niet-verplichte uitgaven moest worden ingedeeld, had zij de vraag kunnen opwerpen in het kader van de begrotingsprocedure of een beroep tot nietigverklaring van de begroting voor 1986 kunnen instellen binnen de in de Verdragen gestelde termijnen.

aa) Volgens de Raad doet de classificatie van post 9632 twee soorten problemen rijzen, die enerzijds de algemene criteria voor de classificatie van de uitgaven en anderzijds de toepassing ervan op het concrete geval betreffen.

Wat het criterium voor dit onderscheid betreft, merkt de Raad op, dat de door verzoekster aangehaalde rechtsleer in bepaalde opzichten achterhaald is door de gezamenlijke verklaring van 30 juni 1982, die in punt I bepaalt, dat „de drie instellingen als verplichte uitgaven [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". Uit deze formulering volgt, dat het door de drie instellingen gehanteerde criterium ruimer is dan de criteria waarnaar verzoekster verwijst: men moet zich in het kader van de begrotingsprocedure plaatsen om te beoordelen of de begrotingsautoriteit door een interne of externe verplichting van de Gemeenschap is gebonden.

In casu gaat het om een externe verplichting in de zin van de gezamenlijke verklaring. Een dergelijke externe verplichting kan ook voortvloeien uit een zelfstandige of conventionele verbintenis van de Gemeenschap.

De speciale hulp berust zeker niet op de tussen de Gemeenschap en Turkije gesloten financiële protocollen. Zodra echter de Gemeenschap zich ertoe heeft verbonden die hulp te verlenen om volgens in besluit nr. 1/80 van de Associatieraad neergelegde criteria en voorwaarden acties op samenwerkingsvlak te financieren voor het concrete bedrag van 75 miljoen ecu, en de voorwaarden voor die hulp door Turkije zijn aanvaard, moet het ervoor worden gehouden, dat die hulp in het kader van de conventionele betrekkingen tussen de verdragsluitende partijen bij de Overeenkomst van Ankara en de hieruit voortvloeiende juridische verplichtingen past.

Formeel heeft die speciale hulp zich gematerialiseerd in besluit nr. 2/80 van de Associatieraad van 19 september 1980, dat krachtens artikel 22 van de Overeenkomst van Ankara de Gemeenschap bindt. Besluit nr. 2/80 is immers, ondanks zijn benaming, een tussen de partijen (EEG-Turkije) gesloten overeenkomst. Bijgevolg is het, wat de Gemeenschap betreft, een integrerend deel van de communautaire rechtsorde, door zijn rechtstreekse samenhang met de krachtens artikel 238 EEG-Verdrag gesloten associatie-overeenkomst.

Indien men deze hulp wil vergelijken met hulp waarvan de toekenning op een discretionaire bevoegdheid berust, kan men als voorbeeld verwijzen naar de hulp aan de niet-geassocieerde ontwikkelingslanden (artikel 930 van de begroting voor 1986, ingedeeld onder de niet-verplichte uitgaven). De aan die landen verleende hulp past niet in het kader van een conventionele relatie vergelijkbaar met die tussen de Gemeenschap en Turkije en de begrotingsautoriteit kan het bedrag van de dienaangaande op de begroting in te schrijven kredieten vrij bepalen. De speciale hulp aan Turkije daarentegen, vormt een met de Turkse partner overeengekomen actie.

Aangaande de opmerking van verzoekster, dat het nodig was, de „schorsing" van de hulp in een internationaalrechtelijk kader te plaatsen, indien het om een juridische verplichting van de Gemeenschap ging, antwoordt de Raad, dat de feitelijke onderbreking van de toekenning van de hulp de door de Gemeenschap aangegane verbintenis niet doet verdwijnen. De Gemeenschap gaf overigens nooit te kennen, dat zij ze wilde betwisten.

bb) De Raad maakt een zeer ernstig voorbehoud in verband met de vraag, of een Lid-Staat krachtens artikel 184 EEG-Verdrag voor het Hof de niet-toepasselijkheid van de begroting kan inroepen naar aanleiding van een geding inzake de wettigheid van de goedkeuring van een kredietoverschrijving. Indien verzoekster van mening was dat post 9632 onjuist was ingedeeld, had zij een beroep tot nietigverklaring van de begroting voor 1986 zelf kunnen instellen. 's Hofs rechtspraak lijkt te neigen tot de opvatting, dat het in strijd zou zijn met de functie van artikel 184, een Lid-Staat die niet binnen de gestelde termijn de basishandeling (in casu de begroting) heeft bestreden, toe te staan zich op dat artikel te beroepen, te meer daar de goedkeuring van een kredietoverschrijving („Beschluß") geen jegens hem genomen maatregel tot uitvoering van de begroting vormt.

Met betrekking tot de eventuele gevolgen van een exceptie van nietigheid in de onderhavige zaak, merkt de Raad op, dat moeilijk

kan worden aanvaard, dat naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring van een overschrijving een element van de begroting, te weten de classificatie van post 9632, niet-toepasselijk kan worden verklaard, aangezien de verschillende elementen van een begroting in talrijke opzichten (grondslag van de niet-verplichte uitgaven, maximumpercentage enz.) „niet te scheiden" zijn. De begrotingsautoriteit zou rekening moeten houden met een eventuele classificatie van die post als niet-verplichte uitgave, hetgeen de grondslag van de niet-verplichte uitgaven waarop het maximumpercentage wordt toegepast, zou wijzigen.

c) In wezen op dezelfde gronden als de Raad, voert interveniënte aan, dat het volkomen gerechtvaardigd was, dat zowel de begrotingsautoriteit als de Commissie de in post 9632 vermelde kredieten beschouwden als een uitgave die verplicht voortvloeit uit een ter uitvoering van de Verdragen vastgesteld besluit.

Vaststaat, dat een verbintenis door eenzijdige wilsverklaring een bron van verplichtingen kan zijn, vooral wanneer die verbintenis door de begunstigde is aanvaard. Noch de bepalingen van de Verdragen, noch de gezamenlijke verklaring maken onderscheid naargelang de handeling die de verplichting doet ontstaan, eenzijdig of conventioneel is en bijgevolg is geen van die mogelijkheden uitgesloten.

In casu is de eenzijdige verbintenis om Turkije een speciale hulp te verlenen, door de Gemeenschap duidelijk geformuleerd en door het begunstigde land aanvaard, zoals met name blijkt uit het in het kader van de Raad bereikte akkoord van 10 mei 1979 en uit besluit nr. 2/80 van de Associatieraad van 19 september 1980.

2. *Détournement de pouvoir door de Raad*

a) *Verzoekster* betoogt vervolgens subsidiair, dat de Raad zich schuldig heeft gemaakt aan détournement de pouvoir, door een kredietoverschrijving toe te staan van hoofdstuk 100 (voorzieningen), post 9631, naar een andere operationele lijn dan die waarvoor het betrokken krediet was bestemd (hoofdstuk 96, post 9632). Het gaat om een détournement de pouvoir van objectieve aard, aangezien de Raad zijn beoordelingsbevoegdheid ter zake van de overschrijving van kredieten van hoofdstuk 100 (artikelen 15, lid 4, en 21 van het financiële reglement) heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij hem was verleend.

aa) In dit verband merkt verzoekster in het algemeen op, dat de overschrijving van kredieten naar een concrete operationele lijn het bestaan van een rechtsgrondslag vereist. Volgens artikel 205, derde alinea, EEG-Verdrag, dat in afwijking van het specialiteitsbeginsel overschrijvingen toestaat, passen de kredietoverschrijvingen in het kader van de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie op begrotingsgebied. Het is niet omdat artikel 21 van het financiële reglement, in afwijking van de letter van artikel 205, derde alinea, om redenen van evenwicht tussen de twee instellingen, de beslissingsbevoegdheid aan de Raad en/of het Parlement verleent, dat die handeling niet langer een uitvoeringshandeling is. Logischerwijs geschiedt de overschrijving naar een lijn waarvoor een directe verklaring voor het gebruik van de kredieten bestaat, dat wil zeggen naar een lijn met een rechtsgrondslag die het gebruik (de uitvoering) ervan toestaat. In casu wordt het bestaan van een rechtsgrondslag voor lijn 9632 niet betwist.

bb) Verzoekster betoogt vervolgens, dat de voorzieningen van hoofdstuk 100, wegens hun bijzondere kenmerken, slechts na vaststelling van de rechtsgrondslag en enkel naar de overeenkomstige operationele lijn kunnen worden overgeschreven, aangezien die kredieten gebonden zijn. De voorzieningen van hoofdstuk 100 hebben een bijzonder, accessoir karakter en zijn gebonden — want voldoende geïndividualiseerd wegens de begeleidende toelichting — wat het gebruik ervan door overschrijving naar een bepaalde operationele lijn betreft. Anders is het niet duidelijk wat het doel is van artikel 15, lid 4, van het financiële reglement. Een dergelijke categorie van kredieten zou volstrekt geen bestaansreden hebben, wanneer de bevoegde begrotingsautoriteit ze rechtstreeks onder het desbetreffende hoofdstuk, artikel of post zou kunnen inschrijven.

cc) Ten slotte beroept verzoekster zich op misbruik van procedure. De Raad verkoos bewust de procedure van de rechtstreekse overschrijving van hoofdstuk 100 naar een andere dan de in de „toelichting" bij de begroting voorziene lijn, in plaats van de procedure van de „driehoeksoverschrijving", dat wil zeggen de omweg („het transito") langs de overeenkomstige operationele lijn. De verplichting tot individualisering van de voorzieningen van hoofdstuk 100 door middel van de „toelichting" maakt een dergelijke „omweg" via de overeenkomstige operationele lijn noodzakelijk.

b) De *Raad* betwist het betoog van verzoekster. De détournement de pouvoir kan niet op loutere beweringen worden gegrond, maar moet worden bewezen. Verzoekster verwart de zogenoemde „objectieve" détournement de pouvoir met een probleem van begrotingstechniek, namelijk de procedure voor de overschrijving van voorzieningen. Zij bestempelt anderzijds als misbruik van procedure een handeling die in casu niet meer was dan de toepassing van een uitdrukkelijke regel van het financiële reglement, namelijk artikel 21, lid 2, tweede alinea, derde zin.

aa) In verband met de verhouding tussen artikel 205 EEG-Verdrag en artikel 21, lid 2, van het financiële reglement betreffende de overschrijvingen van het ene naar het andere hoofdstuk moet onderscheid worden gemaakt tussen:

— enerzijds de voorafgaande toestemming tot overschrijving, die in de eerste fase wordt verleend door de begrotingsautoriteit (Raad, Parlement, Raad en Parlement naar gelang van het geval) op voorstel van de Commissie en

— anderzijds de materiële overschrijving, die in de tweede fase door de Commissie wordt verricht op grond van artikel 205.

De door de begrotingsautoriteit verleende toestemming tot overschrijving heeft hetzelfde rechtskarakter als de inschrijving van een krediet op een bepaalde lijn: zij vormt een correctie van de budgettaire vooruitzichten. Daartoe is uit juridisch oogpunt geenszins vereist dat er een rechtsgrondslag bestaat: slechts voor de uitvoering van de uitgave is een dergelijke basishandeling als rechtsgrondslag voor de uitgave vereist. De Commissie heeft zich, onder haar verantwoordelijkheid (artikelen 205, 296 bis en 206 ter EEG-Verdrag), ervan te vergewissen, dat aan de voorwaarden voor het verrichten van de uitgave is voldaan.

bb) Met betrekking tot de overschrijving van voorzieningen van hoofdstuk 100 wijst de Raad erop, dat het volgens artikel 15, lid 4, van het financiële reglement onmogelijk is een uitgave te verrichten op grond van

hoofdstuk 100 zelf: eerst moet de voorziening volgens de procedure van artikel 21 van het financiële reglement worden overgeschreven naar een passende „operationele" lijn. Zo is hoofdstuk 100 in wezen een samenstel van gebonden en geïndividualiseerde kredieten. Zij onderscheidt zich in dit opzicht van hoofdstuk 101 (reserve voor onvoorziene uitgaven), dat het karakter van een algemene reserve heeft.

Ingeval zou blijken, dat van de vaststelling van de basishandeling voor de overeenkomstige operationele lijn niets terechtkomt en dat de voorziening ongebruikt dreigt te blijven, kan de begrotingsautoriteit de overschrijving toestaan naar een andere lijn waarvoor een behoefte bestaat. Zij beschikt te dien aanzien over een ruime beoordelingsmarge. Dit blijkt trouwens ook uit punt IV, 3, c, derde alinea, van de gezamenlijke verklaring van 30 juni 1982, waarin de overschrijvingen als „alternatieve voorstellen" worden aangemerkt.

cc) De Raad maakt vervolgens opmerkingen over de „technische vraag" van de „directe" en de zogenoemde „driehoeksoverschrijving". De Commissie heeft de begrotingsautoriteit steeds voorgesteld, de voorzieningen rechtstreeks naar de lijn van aankomst, dus zonder „omweg" langs de overeenkomstige operationele lijn, te laten overschrijven. De Raad volgde echter in tal van precedenten de zogenoemde „driehoeksmethode" die erin bestaat, twee bewegingen (van hoofdstuk 100 naar de overeenkomstige lijn en onmiddellijke „verdere overschrijving" naar enige andere operationele lijn) ineens goed te keuren: in dit geval is de „omweg" ogenblikkelijk. Deze methode is onbruikbaar wanneer de transitolijn en de lijn van aankomst verschillend zijn ingedeeld (van een lijn betreffende een verplichte naar een lijn betreffende een niet-verplichte uitgave en omgekeerd), omdat het onmogelijk is, gelijktijdig twee verschillende procedures (artikel 21, lid 2, tweede en derde alinea, van het financiële reglement) toe te passen. In dit geval zou er geen andere mogelijkheid zijn dan achtereenvolgens twee afzonderlijke overschrijvingen te verrichten (hetgeen onnodig zwaar zou zijn) of het ervoor te houden dat het gaat om een gemengde overschrijving (artikel 21, lid 2, vierde alinea), die rechtstreeks van hoofdstuk 100 naar de lijn van aankomst wordt toegestaan.

Gezien de algemene formulering van artikel 15, lid 4, van het financiële reglement, dat globaal verwijst naar de „procedure van artikel 21", is een rechtstreekse overschrijving dus volkomen regelmatig.

Er is geen misbruik van procedure. De „driehoeksoverschrijving" biedt op zichzelf niet meer waarborgen dan de rechtstreekse overschrijving, zoals ook het resultaat van de door de begrotingsautoriteit verleende goedkeuring niet afhangt van de gebruikte methode.

c) *Interveniënte* voert aan, dat het begrip détournement de pouvoir in casu niet van toepassing is. De begrotingsautoriteit heeft haar bevoegdheid gebruikt voor het doel waarvoor die bevoegdheid haar is verleend bij artikel 21 van het financiële reglement, namelijk voor het wijzigen van de toewijzingen in het kader van de begroting, wegens gebeurtenissen die zich na de goedkeuring hiervan hebben voorgedaan. Evenmin is er sprake van schending van de Verdragen of een ter uitvoering daarvan vastgestelde rechtsregel. De goedkeuring van een kredietoverschrijving is geenszins afhankelijk van de voorafgaande vaststelling van een basishandeling betreffende de post van vertrek.

Te dezen zij eraan herinnerd, dat het nut van de kredietoverschrijving is, dat zij het mogelijk maakt de oorspronkelijke, in het

kader van de begroting goedgekeurde kredieten te corrigeren in het licht van de laatste ontwikkelingen, hetzij omdat de oorspronkelijke raming niet of moeilijk kan worden verwezenlijkt (ontbreken van rechtsgrondslag), hetzij omdat de uitvoering sneller of langzamer verloopt dan was voorzien. De overschrijving is dus een instrument waarover de begrotingsautoriteit in de loop van het begrotingsjaar beschikt om de optimale toekenning van de kredieten te verzekeren en te voorkomen dat kredieten ongebruikt blijven en dat dus onnodig een beroep wordt gedaan op communautaire middelen. De overschrijving vindt dus toepassing telkens wanneer men het nodig acht een post te versterken ten detrimente van een andere, waarvan het gebruik verder verwijderd of minder prioritair lijkt. Dat wil zeggen dat de overschrijving kan geschieden van een post (de post van vertrek), waaraan niet noodzakelijk een basishandeling beantwoordt.

Met betrekking tot het misbruik van procedure is interveniënte van mening, dat er geen keuze was en dat de procedure van artikel 21 van het financiële reglement correct werd gebruikt voor het doel waarvoor zij is ingesteld, namelijk voor overschrijvingen van het ene hoofdstuk naar het andere.

Interveniënte meent ten slotte, dat de rechtstreekse overschrijving geenszins inbreuk maakt op de regels in verband met de begrotingsprocedure. Deze overschrijving is immers de enige passende methode, daar niet kan worden aanvaard dat er een versterkte band bestaat tussen het in hoofdstuk 100 vermelde krediet en zijn „toelichting".

3. *Schending door de Gemeenschap van een verplichting van internationaal recht*

Bij resolutie nr. 541(1983) verzoekt de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties alle staten „geen andere Cyprische staat dan de Republiek Cyprus te erkennen".

a) *Verzoekster* betoogt, dat, aangezien Turkije, naar is aangetoond, resolutie nr. 541(1983) van de Veiligheidsraad heeft geschonden, de Gemeenschap door het verlenen van „speciale hulp" aan deze schending voorbijgaat en derhalve zelf een krachtens het internationale recht op haar rustende verplichting niet is nagekomen.

Op de Gemeenschap rust een verplichting van internationaal recht, de toepassing te waarborgen of althans niet in gevaar te brengen van de bindende besluiten van de organen van de Verenigde Naties, in casu de resoluties van de Veiligheidsraad die ertoe verplichten, de zogenoemde „Turkse Republiek van Noord-Cyprus" niet te erkennen.

b) De *Raad* oppert in de eerste plaats twijfels over de vraag of de toestemming tot overschrijving, die de begrotingsautoriteit aan de Commissie heeft verleend en die voor de Gemeenschap van „interne" aard is, op zich in strijd kan zijn met het internationale recht.

Bovendien is de Gemeenschap volgens 's Hofs rechtspraak niet gebonden door een handeling van een orgaan van de Verenigde Naties die tot de Lid-Staten van deze Organisatie is gericht, in een geval waarin de Gemeenschap de voorheen door de Lid-Staten uitgeoefende bevoegdheden niet heeft overgenomen, zoals op het gebied van de erkenning van staten. Met betrekking tot resolutie nr. 541(1983) merkt de Raad op, dat zij geen enkele dwingende verplichting oplegt, en dat de Lid-Staten van de Verenigde Na-

ties en dientengevolge de Gemeenschap in ieder geval niet automatisch verplicht zijn eigener beweging tegenmaatregelen te nemen om een eventuele schending te bestraffen.

c) *Interveniënte* beklemtoont, dat een resolutie, die door haar aard en in casu door haar formulering een niet-verbindende handeling is, geen bron van onwettigheid kan zijn.

Ten slotte valt moeilijk te begrijpen hoe de goedkeuring van een kredietoverschrijving die bestemd is om speciale hulp aan Turkije te financieren, een daad van erkenning als bedoeld in de resolutie zou opleveren.

V — Antwoorden op de vragen van het Hof

1. Op de vraag van het Hof of besluit nr. 2/80 van de Associatieraad van 19 december 1980 betreffende de speciale hulp van 75 miljoen ecu ten gunste van Turkije het onderwerp is geweest van een besluit van de Raad in de zin van artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst inzake maatregelen en procedures nodig ter toepassing van de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije van 12 december 1963 (PB 1964, blz. 3703), antwoordt de *Raad* ontkennend.

De Raad achtte het niet nodig een dergelijke handeling vast te stellen, op grond dat besluit nr. 2/80 op zich de wezenlijke gegevens voor de materialisering ervan bevat (bedrag van de hulp, wijze waarop Turkije projecten indient) en om die reden een voldoende rechtsgrondslag voor de uitvoering van de op de begroting van de Gemeenschappen opgevoerde kredieten vormt.

2. In antwoord op de vraag of de speciale hulp krachtens een gemeenschapshandeling werd opgeschort en welke de rechtsgevolgen van de schorsing zijn, merkt de *Raad* op, dat tijdens een vergadering op 7 en 8 december 1981 en zonder dat dit punt op de agenda voorkwam, de Raad en de Commissie na een informele bespreking waren overeengekomen, om redenen in verband met de politieke situatie die toen in Turkije heerste, de uitvoering van de door de Gemeenschap in het voordeel van Turkije aangegane financiële verbintenissen, waaronder ook de speciale hulp, de facto op te schorten. Daar het ging om een feitelijke opschorting, bracht zij uit juridisch oogpunt geen wijziging van besluit nr. 2/80 van de Associatieraad mee. Aangezien aan het verbindende karakter van dit besluit niet werd geraakt, kon de classificatie van post 9632 als verplichte uitgave niet worden betwist, ook al werden in de begrotingen voor 1982 tot 1986 op die post geen vastleggingskredieten ingeschreven.

Volgens de *Commissie* volgt uit de tekst van de gezamenlijke verklaring van 30 juni 1982 (punten I, 1 en 2 en II, 6), dat het beslissende criterium voor de classificatie van een uitgave is, het onderzoek van de handeling die de rechtsgrondslag van de uitgave vormt (basishandeling). In dit verband beklemtoont de Commissie, dat de basishandeling, te weten besluit nr. 2/80, geen enkele wijziging heeft ondergaan door de opschorting van de speciale hulp. De opschorting van de speciale hulp heeft op zichzelf de uit de basishandeling voortvloeiende verplichting van de Gemeenschap geenszins gewijzigd. De opschorting vormt in werkelijkheid de uitdrukking van de voorwaarden (betreffende het normaliseringsproces) die aan de uitvoering of beter gezegd de voortzetting van de uitvoering van de verbintenis worden gesteld. De Gemeenschap bleef dus verplicht de steun te verlenen, maar de hervatting van de uitvoering ervan hing af van de door de Gemeenschap geformuleerde voorwaarden.

Het feit dat aan de begunstigde voorwaarden worden opgelegd voor de uitvoering van de speciale hulp, heeft op zichzelf geen ongunstige weerslag op de classificatie van post 9632 als een verplichte uitgave, aangezien een uitgave, zelfs ingedeeld onder de verplichte uitgaven, voor de begunstigde geen onvoorwaardelijk recht doet ontstaan. Het verrichten van die uitgaven hangt immers vaak af van bepaalde voorwaarden en van het volgen van een bepaalde procedure, zoals voorzien in punt 2 van besluit nr. 2/80.

Hetzelfde geldt ook voor de financiële protocollen met de landen van het Middellandse-Zeegebied, die als verplichte uitgaven zijn aangemerkt en eveneens bepalen, dat de bij de Gemeenschap ingediende financieringsaanvragen worden onderzocht „overeenkomstig de specifieke doelstellingen van de financiële en technische samenwerking, die in gemeen overleg worden bepaald". In deze omstandigheden verleenden de voorwaarden en procedure voor de toekenning van de financiële steun voor de verschillende projecten de verplichting van de Gemeenschap jegens het begunstigde land geen discretionair karakter, aangezien de verplichting als zodanig zeker blijft, wat het beginsel en het betrokken bedrag betreft.

3. In antwoord op de vraag of en wanneer de schorsing uitdrukkelijk werd ingetrokken, merken de *Raad* en de *Commissie* op, dat wegens het ontbreken van een formele handeling die die opschorting van de economische betrekkingen met Turkije concretiseert, geen formele intrekking van de opschorting nodig was. Tijdens een informele bespreking naar aanleiding van zijn vergadering van 17 en 18 februari 1986, wilde de Raad de associatiebetrekkingen met Turkije geleidelijk normaliseren, zonder dat daartoe een communautaire handeling nodig was.

4. Ten slotte brengen de *Raad* en de *Commissie* in herinnering, dat zij, gezien de bijzondere aard van de besprekingen in het kader van de Raad en met name het feit dat zij niet in de notulen van vorenbedoelde vergaderingen van de Raad van 1981 en 1986 zijn weergegeven, niet in staat zijn dienaangaande documenten over te leggen.

U. Everling
rechter-rapporteur