γνωρίσουν οποιοδήποτε άλλο Κυπριακό Κράτος από την Κυπριακή Δημοκρατία, είναι εντελώς ξένη προς τις σχέσεις Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και Τουρκίας στο πλαίσιο της μεταξύ τους συνδέσεως. Επομένως, ο ισχυρισμός ότι η χορήγηση ενισχύσεως από την Κοινότητα στο πλαίσιο της εν λόγω συνδέσεως συνιστά παραβίαση αυτής της αποφάσεως, διότι την έχει παραβεί η Τουρκία, δεν μπορεί να προβληθεί λυσιτελώς ενώπιον του Δικαστηρίου.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 204/86 *

I — Έκθεση των πραγματικών περιστατικών

Τον Μάιο 1979, το Συμβούλιο καθόρισε, με προοπτική την αναθέρμανση της συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, τη θέση της Κοινότητας για τις διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο των οργάνων της συνδέσεως. Στον τομέα της χρηματοδοτικής συνεργασίας, η Κοινότητα ήταν έτοιμη να αρχίσει τη διαπραγμάτευση του τέταρτου χρηματοδοτικού πρωτοκόλλου. Για τη μεταβατική περίοδο μέχρι την έναρξη της ισχύος του, η Κοινότητα είχε την πρόθεση να αντιμετωπίσει το ενδεχόμενο της λήψεως ειδικών μέτρων υπέρ της Τουρκίας — υπό μορφή δωρεών ύψους 75 εκατομμυρίων Ecu για δύο έτη — προοριζόμενων για τη χρηματοδότηση μέτρων συνεργασίας.

Στις 19 Σεπτεμβρίου 1980, το Συμβούλιο Συνδέσεως έλαβε υπόψη την πρόταση της Κοινότητας να χορηγήσει στην Τουρκία έκτακτη ενίσχυση 75 εκατομμυρίων Ecu και καθόρισε τους όρους για την υλοποίηση της πρότασης αυτής. Αποφάσισε σχετικώς (απόφαση αριθ. 2/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως):

1) για την υλοποίηση της έκτακτης βοήθειας των 75 εκατομμυρίων ευρωπαϊκών λογιστικών μονάδων, που θέτει στη διάθεση της Τουρκίας η Κοινότητα, η Τουρκία και η Κοινότητα συνεργάζονται στα πλαίσια της Επιτροπής Συνδέσεως·

2) όσον αφορά την παρουσίαση των ειδικών σχεδίων, η Τουρκία απευθύνεται απευθείας προς την Επιτροπή, η οποία τα εξετάζει υπό το φως των κριτηρίων που ορίζει η αντιπροσωπεία της Κοινότητας στο Συμβούλιο Συνδέσεως για τη χρησιμοποίηση της έκτακτης βοήθειας·

3) η Κοινότητα ενημερώνει την Τουρκία για τη συνέχεια που δόθηκε στα αιτήματά της·

4) η Επιτροπή Συνδέσεως παρακολουθεί την υλοποίηση της βοήθειας. Για το σκοπό αυτό θα συνεδριάσει κατόπιν αιτήσεως ενός των δύο μερών·

5) η παρούσα απόφαση αρχίζει να ισχύει την 1η Ιουλίου 1980.

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

Ενόψει της αντιδημοκρατικής εξέλιξης της εσωτερικής πολιτικής κατάστασης στην Τουρκία, η Κοινότητα αποφάσισε, κατά τα τέλη 1981, να « παγώσει » τις σχέσεις της με τη χώρα αυτή, ιδίως όσον αφορά τις χρηματοδοτικές ενισχύσεις. Για το λόγο αυτόν, το τέταρτο πρωτόκολλο, που είχε μονογραφηθεί τον Ιούνιο 1981, δεν συνάφθηκε. Η ειδική ενίσχυση ανεστάλη, αφού δαπανήθηκαν 46 εκατομμύρια Ecu· απέμεναν συνεπώς προς ανάληψη 29 εκατομμύρια.

Κατά τις αρχές του 1986, η Επιτροπή έκρινε ότι οι εξελίξεις που μεσολάβησαν στην Τουρκία καθιστούσαν δυνατή την επανάληψη των σχέσεων. Κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου της 17ης Φεβρουαρίου 1986, διαμορφώθηκε ευρεία συναίνεση επί της προτάσεώς της να εξομαλυνθούν σταδιακά οι σχέσεις μεταξύ Κοινότητας και Τουρκίας και συγκεκριμένα να επαναληφθεί η χρηματοδοτική συνεργασία με την αποδέσμευση του υπολειπόμενου ποσού της ειδικής ενίσχυσης. Ωστόσο, η Ελληνική Δημοκρατία εναντιώθηκε στην πρόταση αυτή, υποστηρίζοντας ότι ούτε οι δημοκρατικές ελευθερίες ούτε η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου είχαν επαρκώς αποκατασταθεί στην Τουρκία, ώστε να δικαιολογείται η αναδραστηριοποίηση των σχέσεων.

Στον προϋπολογισμό 1986 δεν είχε εγγραφεί καμία πίστωση αναλήψεως υποχρεώσεων στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής συνεργασίας με την Τουρκία στα σχετικά κονδύλια του κεφαλαίου 96. Αντίθετα, προβλεπόταν ποσό 10 εκατομμυρίων Ecu σε πιστώσεις αναλήψεως υποχρεώσεων στο κεφάλαιο 100 στο πλαίσιο του τέταρτου χρηματοδοτικού πρωτοκόλλου με την Τουρκία (θέση 9631). Η άποψη της Επιτροπής ήταν ότι η εφαρμογή του τέταρτου χρηματοδοτικού πρωτοκόλλου, που είχε ανασταλεί από το 1981, μπορούσε να γίνει, στην καλύτερη περίπτωση, το 1987 το νωρίτερο. Απ' αυτό συνήγε ότι οι πιστώσεις που είχαν εγγραφεί στο πλαίσιο του τέταρτου χρηματοδοτικού πρωτοκόλλου στο κεφάλαιο 100 του προϋπολογισμού 1986 δεν θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν όπως είχε προβλεφθεί.

Υπ' αυτές τις συνθήκες η Επιτροπή πρότεινε στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, κατά τη διαδικασία του άρθρου 21, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο του δημοσιονομικού κανονισμού, την απευθείας μεταφορά 10 εκατομμυρίων Ecu από το κεφάλαιο 100 (προσωρινές πιστώσεις) θέση 9631 (τέταρτο χρηματοδοτικό πρωτόκολλο με την Τουρκία) στο κεφάλαιο 96 (συνεργασία με χώρες της λεκάνης της Μεσογείου) θέση 9632 (ειδική ενίσχυση στην Τουρκία). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όταν ζητήθηκε η γνώμη του κατά τη διαδικασία του άρθρου 21, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του δημοσιονομικού κανονισμού, τάχθηκε στις 29 Μαΐου 1986 κατά της προτάσεως περί μεταφοράς.

Το Συμβούλιο δεν έλαβε ρητή απόφαση επί της προτάσεως. Κατόπιν τούτου, δυνάμει του άρθρου 21, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τελευταία περίοδος του δημοσιονομικού κανονισμού, η πρόταση μεταφοράς της πίστωσης θεωρήθηκε εγκριθείσα στις 2 Ιουνίου 1986.

II — Νομικό πλαίσιο της διαφοράς

Στο επίκεντρο της συζητήσεως μεταξύ των διαδίκων βρίσκονται τα άρθρα 203 και 205 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και οι διατάξεις του άρθρου 15, παράγραφος 4, και του άρθρου 21 του δημοσιονομικού κανονισμού. Κατά τη διατύπωση του άρθρου 203, παράγραφος 9, της Συνθήκης ΕΟΚ, οι διάφορες δαπάνες της Κοινότητας διακρίνονται σε δαπάνες που απορρέουν υποχρεωτικώς από τη Συνθήκη ή από πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής και σε λοιπές δαπάνες. Το 1982, οι τρεις πρόεδροι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής εξέδωσαν την « κοινή δήλωση της 30ής Ιουνίου 1982 για τη διασφάλιση καλύτερης λειτουργίας της διαδικασίας του προϋπολογισμού ». Αυτή η « κοινή δήλωση » ορίζει ως υποχρεωτικές δαπάνες τις « δαπάνες, τις οποίες η Αρχή επί του προϋπολογισμού είναι υποχρεωμένη να εγγράψει στον προϋπολογισμό,προκειμένου να δώσει στην Κοινότητα τη δυνατότητα να τηρήσει τις υποχρεώσεις

της, εσωτερικές ή εξωτερικές, που απορρέουν από τις Συνθήκες ή τις πράξεις που έχουν εκδοθεί δυνάμει των Συνθηκών ».

Ως προς τη διαδικασία της μεταφοράς προσωρινών πιστώσεων, το άρθρο 205 της Συνθήκης ΕΟΚ προβλέπει στην τρίτη παράγραφο ότι « η Επιτροπή δύναται να προβαίνει, εντός των ορίων και υπό τις προϋποθέσεις του κανονισμού που εκδίδεται εις εκτέλεση του άρθρου 209, σε μεταφορές πιστώσεων του προϋπολογισμού είτε από κεφάλαιο σε κεφάλαιο είτε από υποδιαίρεση σε υποδιαίρεση ».

Το άρθρο 15, παράγραφος 4, του δημοσιονομικού κανονισμού ορίζει ειδικότερα: « Κάθε τμήμα του προϋπολογισμού δύναται να περιλαμβάνει ένα κεφάλαιο " προσωρινών πιστώσεων " και ένα κεφάλαιο " αποθεματικό απροβλέπτων ". Οι πιστώσεις των κεφαλαίων αυτών μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο με μεταφορά, κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 21 ».

Το άρθρο 21, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού, που προβλέπει ότι τις μεταφορές πιστώσεων τις εγκρίνει η αρμόδια επί του προϋπολογισμού αρχή, διακρίνει αναλόγως του αν πρόκειται για μεταφορά από υποχρεωτικές δαπάνες σε υποχρεωτικές δαπάνες (στο εξής: « ΥΔ-ΥΔ », δεύτερο εδάφιο), από μη υποχρεωτικές δαπάνες σε μη υποχρεωτικές δαπάνες (στο εξής: « ΜΥΔ-ΜΥΔ », τρίτο εδάφιο) ή για τη λεγόμενη « μικτή » μεταφορά (στο εξής: « ΥΔ-ΜΥΔ », « ΜΥΔ-ΥΔ », τέταρτο και πέμπτο εδάφιο). Για τις περιπτώσεις μεταφοράς « ΥΔ-ΥΔ » (δεύτερο εδάφιο), αποφασίζει το Συμβούλιο, κατόπιν γνωμοδοτήσεως της Συνελεύσεως. Όταν πρόκειται για μεταφορά « ΜΥΔ-ΜΥΔ » (τρίτο εδάφιο), αποφασίζει η Συνέλευση, κατόπιν γνωμοδοτήσεως του Συμβουλίου. Οι « μικτές μεταφορές » « ΥΔ-ΜΥΔ » ή « ΜΥΔ-ΥΔ » (τέταρτο και πέμπτο εδάφιο) θεωρούνται εγκριθείσες αν ούτε το Συμβούλιο ούτε η Συνέλευση λάβουν αντίθετη απόφαση εντός έξι εβδομάδων αφότου τα δύο αυτά όργανα λάβουν τις προτάσεις.

III — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 4 Αυγούστου 1986, η Ελληνική Δημοκρατία άσκησε κατά του Συμβουλίου την υπό κρίση προσφυγή ακυρώσεως, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η προσφυγή έχει ως αφετηρία την υπόθεση ότι η κατάταξη της θέσης 9632 στις υποχρεωτικές δαπάνες είναι εσφαλμένη και ότι κακώς επομένως το Συμβούλιο εφάρμοσε τη διαδικασία μεταφοράς που αναφέρεται σ' αυτού του είδους τις δαπάνες. Κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής, που πρωτοκολλήθηκε στις 22 Δεκεμβρίου 1986, επετράπη στην τελευταία, με Διάταξη του Δικαστηρίου της 28ης Ιανουαρίου 1987, να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Κάλεσε ωστόσο το Συμβούλιο και την Επιτροπή να απαντήσουν σε ορισμένα ερωτήματα.

Η *Ελληνική Δημοκρατία* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να γίνει δεκτή η προσφυγή·

— να ακυρωθεί η πράξη του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με την οποία εγκρίθηκε σιωπηρά στις 2 Ιουνίου 1986 η πρόταση της Επιτροπής που αφορά την υπ' αριθ. 4/86 μεταφορά πιστώσεων από το κεφάλαιο 100, θέση 9631 στο κεφάλαιο 96, θέση 9632 του προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το 1986·

— να καταδικαστεί το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

Το *Συμβούλιο* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει το αίτημα του Συμβουλίου με το οποίο ζητείται:

— η απόρριψη της προσφυγής ακυρώσεως ως αβάσιμης·

— η καταδίκη της προσφεύγουσας στα δικαστικά έξοδα.

IV — Λόγοι ακυρώσεως και επιχειρήματα των διαδίκων

Προς στήριξη της προσφυγής της περί ακυρώσεως της μεταφοράς πιστώσεων αριθ. 4/86, η προσφεύγουσα επικαλείται τους εξής τρεις λόγους:

1) έλλειψη αρμοδιότητας του Συμβουλίου·

2) κατάχρηση εξουσίας από το Συμβούλιο·

3) παράβαση εκ μέρους της Κοινότητας υποχρέωσης διεθνούς δικαίου.

1. *Έλλειψη αρμοδιότητας του Συμβουλίου*

α) Η *προσφεύγουσα* ισχυρίζεται ότι η έγκριση της προσβαλλόμενης μεταφοράς πρέπει να θεωρηθεί άκυρη λόγω αναρμοδιότητας του Συμβουλίου ως προς τις πιστώσεις για μη υποχρεωτικές δαπάνες (ΜΥΔ). Πρόκειται εδώ για τη λεγόμενη «μικτή» μεταφορά, δεδομένου ότι πραγματοποιείται από θέση υποχρεωτικής δαπάνης (ΥΔ) (κεφάλαιο 100, θέση 9631 — τέταρτο χρηματοδοτικό πρωτόκολλο με την Τουρκία) προς θέση μη υποχρεωτικής δαπάνης (κεφάλαιο 96, θέση 9632 — ειδική ενίσχυση στην Τουρκία). Επομένως, είχαν εφαρμογή το τέταρτο και το πέμπτο εδάφιο και όχι το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 21, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού.

αα) Σ' αυτό το πλαίσιο, η προσφεύγουσα παρατηρεί ότι η έκτακτη ενίσχυση προς την Τουρκία έχει κακώς χαρακτηριστεί, τόσο στον προϋπολογισμό του 1986 όσο και στην κοινή δήλωση της 30ής Ιουνίου 1982 περί της διαδικασίας του προϋπολογισμού, ως υποχρεωτική δαπάνη.

Η ειδική αυτή ενίσχυση δεν αφορά δαπάνες που υποχρεωτικά απορρέουν από τη Συνθήκη ή από πράξεις που εκδόθηκαν βάσει αυτής, κατά την έννοια του άρθρου 21, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού, του άρθρου 203, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, αλλά και της παραγράφου 1 της κοινής δήλωσης. Πράγματι, η ενίσχυση αυτή δεν στηρίζεται σε συμβατική υποχρέωση έναντι της Τουρκίας, ανειλημμένη βάσει της συμφωνίας συνδέσεως ή κάποιου από τα υπογεγραμμένα χρηματοδοτικά πρωτόκολλα. Αντιθέτως, αποφασίστηκε μονομερώς από το Συμβούλιο στις 8 Μαΐου 1979 στο πλαίσιο της διατύπωσης της θέσης του για την εξέλιξη της σύνδεσης με την Τουρκία. Αποτελεί δηλαδή, στην ουσία, χειρονομία «καλής θελήσεως» έναντι της τελευταίας, όπως φαίνεται άλλωστε από τη διατύπωση της απόφασης αριθ. 2/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως σχετικά με την υλοποίηση της έκτακτης βοήθειας, η οποία αναφέρεται στην πρόταση της Κοινότητας προς την Τουρκία.

Σύμφωνα με τις δύο επικρατέστερες ερμηνείες που έχουν δοθεί από τη θεωρία στην έννοια

των υποχρεωτικών δαπανών, η έκτακτη αυτή ενίσχυση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην κατηγορία των τελευταίων. Δεν υπάρχει νομική πράξη που να δεσμεύει συμβατικά την Κοινότητα, ούτε η Τουρκία αντλεί κάποιο δικαίωμα από την πρόταση χορηγήσεως της έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης. Η ορθότητα της παραπάνω απόψεως υπογραμμίζεται και από το γεγονός της για πολιτικούς λόγους διακοπής της χρηματοδοτικής συνεργασίας στα πλαίσια της έκτακτης ενίσχυσης, χωρίς η διακοπή αυτή να χρειαστεί να ενταχθεί σε κάποιο νομικό πλαίσιο διεθνούς δικαίου, όπως θα ήταν απαραίτητο εάν επρόκειτο για νομική υποχρέωση της Κοινότητας απέναντι σε τρίτο κράτος.

ββ) Η προσφεύγουσα υποστηρίζει, συνεπώς, βάσει του άρθρου 184 της Συνθήκης ΕΟΚ, το ανεφάρμοστο του επιχειρησιακού κονδυλίου 9632 ως υποχρεωτικής δαπάνης. Τόσο από τη θεωρία όσο και από τη νομολογία έχει γίνει δεκτό ότι το άρθρο 184 εφαρμόζεται όχι μόνο επί « κανονισμών », αλλά και επί κάθε είδους νομικής πράξεως γενικού περιεχομένου, που αποτελεί τη νομική βάση της απόφασης που συνιστά το αντικείμενο της προσφυγής. Το τμήμα της γενικής απόφασης περί θέσεως σε ισχύ του προϋπολογισμού των Κοινοτήτων για το 1986, στο οποίο χαρακτηρίζεται λανθασμένα η επίδικη δαπάνη ως υποχρεωτική, αποτελεί αναμφίβολα ένα γενικό νομικό κανόνα, από τον οποίον άμεσα ή έμμεσα μπορούν να παραχθούν έννομα αποτελέσματα (π. χ. σε σχέση με τη δικαιοδοσία μεταφοράς πιστώσεων) και, συνεπώς, εμπίπτει στην εμβέλεια της ένστασης του άρθρου 184.

Η αναγνώριση, άλλωστε, του ανεφάρμοστου (κατά την έννοια του άρθρου 184) και όχι της ακυρότητας (κατά την έννοια του άρθρου 173) του χαρακτηρισμού του επιχειρησιακού κονδυλίου 9632 ως υποχρεωτικής δαπάνης δεν θα επέφερε καμία διαταραχή στην ισορροπία των εξουσιών των κοινοτικών οργάνων.

β) Το *Συμβούλιο* αποκρούει την άποψη της προσφεύγουσας. Επισημαίνει ότι ο χαρακτηρισμός της θέσης 9632 ως υποχρεωτικής δαπάνης δεν έχει αμφισβητηθεί μέχρι στιγμής από τα τρία όργανα (Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Επιτροπή). Το κονδύλιο αυτό έχει ανέκαθεν καταταγεί ως υποχρεωτική δαπάνη όχι μόνο στο παράρτημα της κοινής δήλωσης της 30ής Ιουνίου 1982, αλλά και στον προϋπολογισμό 1986. Αν η Ελληνική Δημοκρατία θεωρούσε ότι η γραμμή αυτή του προϋπολογισμού έπρεπε να καταταγεί στις μη υποχρεωτικές δαπάνες, μπορούσε να εγείρει το θέμα στα πλαίσια της διαδικασίας του προϋπολογισμού ή να καταθέσει προσφυγή ακυρώσεως του προϋπολογισμού 1986 μέσα στις προθεσμίες που προβλέπονται προς τούτο από τις Συνθήκες.

αα) Κατά το Συμβούλιο, η κατάταξη της θέσης 9632 θέτει δύο ειδών προβλήματα, που αφορούν, αφενός μεν, τα γενικά κριτήρια της κατάταξης των δαπανών και, αφετέρου, την εφαρμογή τους στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Όσον αφορά το κριτήριο της διάκρισης, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι η θεωρία στην οποία αναφέρεται η προσφεύγουσα είναι σε ορισμένα σημεία ξεπερασμένη από την κοινή δήλωση της 30ής Ιουνίου 1982, που αναφέρει στο σημείο Ι ότι « τα τρία όργανα θεωρούν ότι αποτελούν υποχρεωτικές δαπάνες οι δαπάνες τις οποίες η Αρχή επί του προϋπολογισμού είναι υποχρεωμένη να εγγράψει στον προϋπολογισμό, προκειμένου να δώσει στην Κοινότητα τη δυνατότητα να τηρήσει τις υποχρεώσεις της, εσωτερικές ή εξωτερικές, όπως απορρέουν από τις Συνθήκες ή τις πράξεις που έχουν εκδοθεί δυνάμει των Συνθηκών ». Από τη διατύπωση αυτή απορρέει ότι το κριτήριο που επέλεξαν τα τρία όργανα είναι ευρύτερο από τα κριτήρια στα οποία αναφέρεται η προσφεύγουσα: Πρέπει να τοποθετηθεί κανείς στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού για να εκτιμήσει το εάν η επί του προϋπολογισμού αρχή δεσμεύεται από υποχρέωση, εσωτερική ή εξωτερική, της Κοινότητας.

Στην υπό κρίση περίπτωση, πρόκειται για εξωτερική υποχρέωση κατά την έννοια της κοινής δήλωσης. Τέτοια εξωτερική υποχρέωση μπορεί να γεννηθεί και με την ανάληψη αυτοτελούς ή συμβατικής υποχρεώσεως της Κοινότητας.

Χωρίς αμφιβολία, η ειδική ενίσχυση δεν στηρίζεται στα χρηματοδοτικά πρωτόκολλα που έχουν συναφθεί μεταξύ Κοινότητας και Τουρκίας. Από τη στιγμή όμως που η Κοινότητα ανέλαβε την υποχρέωση να χορηγήσει την ενίσχυση αυτή για τη χρηματοδότηση ενεργειών συνεργασίας σύμφωνα με τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στην απόφαση αριθ. 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, για το συγκεκριμένο ποσό των 75 εκατομμυρίων ΕΛΜ, και που οι προϋποθέσεις της ενίσχυσης αυτής έγιναν αποδεκτές από την Τουρκία, πρέπει να θεωρηθεί ότι η ενίσχυση αυτή εγγράφεται στο πλαίσιο των συμβατικών σχέσεων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών της Συμφωνίας της Άγκυρας και των νομικών υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτήν.

Τυπικά, η ειδική αυτή ενίσχυση υλοποιήθηκε με την απόφαση αριθ. 2/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, η οποία, δυνάμει του άρθρου 22 της Συμφωνίας της Άγκυρας, δεσμεύει την Κοινότητα. Η απόφαση αριθ. 2/80, παρά την ονομασία της, έχει στην πραγματικότητα το χαρακτήρα συμφωνίας συναφθείσας μεταξύ των συμβαλλομένων μερών (ΕΟΚ-Τουρκία). Κατά συνέπεια, όσον αφορά την Κοινότητα, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής εννόμου τάξεως, λόγω του αμέσου συνδέσμου της με τη συμφωνία συνδέσεως η οποία έχει συναφθεί βάσει του άρθρου 238 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Αν θέλει κανείς να συγκρίνει την ενίσχυση αυτή με ενίσχυση της οποίας η χορήγηση εναπόκειται σε διακριτική εξουσία, μπορεί, για παράδειγμα, να αναφέρει την ενίσχυση προς τις μη συνδεδεμένες αναπτυσσόμενες χώρες (άρθρο 930 του προϋπολογισμού, χαρακτηρισμένο ως μη υποχρεωτική δαπάνη). Οι ενισχύσεις που δίδονται στις χώρες αυτές δεν εγγράφονται στο πλαίσιο κάποιας συμβατικής σχέσεως, η οποία να μπορεί να συγκριθεί με τη σχέση που υπάρχει μεταξύ της Κοινότητας και της Τουρκίας, και η επί του προϋπολογισμού αρχή είναι ελεύθερη να εκτιμήσει το ύψος των πιστώσεων που θα εγγραφούν σχετικά στον προϋπολογισμό. Αντίθετα, η ειδική ενίσχυση προς την Τουρκία συνιστά μία συμφωνημένη με τον τούρκο εταίρο ενέργεια.

Όσον αφορά την παρατήρηση της προσφεύγουσας ότι θα ήταν απαραίτητο να ενταχθεί η «διακοπή» της ενίσχυσης σε κάποιο νομικό πλαίσιο διεθνούς δικαίου, εάν επρόκειτο για νομική υποχρέωση της Κοινότητας, το Συμβούλιο απαντά ότι παρόμοια de facto διακοπή της εφαρμογής της ενίσχυσης δεν θα είχε ως αποτέλεσμα την εξαφάνιση της υποχρεώσεως που έχει συνομολογήσει η Κοινότητα, η οποία εξάλλου δεν εκδήλωσε ποτέ την πρόθεση να την αμφισβητήσει.

ββ) Το Συμβούλιο εκφράζει σοβαρότατες επιφυλάξεις όσον αφορά τη δυνατότητα ενός κράτους μέλους να προσφύγει στο άρθρο 184 της Συνθήκης ΕΟΚ για να επικαλεστεί ενώπιον του Δικαστηρίου το ανεφάρμοστο του προϋπολογισμού, επ' ευκαιρία δίκης που αφορά τη νομιμότητα μιας έγκρισης μεταφοράς πιστώσεων. Αν η προσφεύγουσα θεωρούσε ότι η θέση 9632 είχε καταταγεί εσφαλμένα, θα μπορούσε να έχει ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως του ίδιου του προϋπολογισμού του 1986. Η νομολογία του Δικαστηρίου φαίνεται ότι κλίνει υπέρ της απόψεως ότι θα ήταν αντίθετο προς τη λειτουργία του άρθρου 184 να επιτραπεί σε ένα κράτος μέλος, το οποίο δεν προσέβαλε τη βασική πράξη (εν προκειμένω τον προϋπολογισμό) εντός των νομίμων προθεσμιών, να επικαλεστεί το άρθρο αυτό,πολύ περισσότερο που μια έγκριση μεταφοράς πιστώσεων (Beschluss) δεν αποτελεί μέτρο εφαρμογής του προϋπολογισμού λαμβανόμενο έναντι αυτού.

Όσον αφορά τις ενδεχόμενες συνέπειες μιας ένστασης ελλείψεως νομιμότητας στην παρούσα υπόθεση, το Συμβούλιο παρατηρεί

ότι δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό ότι, με την ευκαιρία προσφυγής για την ακύρωση μιας μεταφοράς, είναι δυνατό να κηρυχθεί ανεφάρμοστο ένα στοιχείο του προϋπολογισμού, συγκεκριμένα η κατάταξη της θέσης 9632, δεδομένου ότι τα διάφορα στοιχεία ενός προϋπολογισμού είναι από πολλές απόψεις (βάση υπολογισμού των μη υποχρεωτικών δαπανών, μέγιστο ποσοστό κλπ.) « αδιάσπαστα ». Η επί του προϋπολογισμού αρχή θα έπρεπε να λάβει υπόψη μια ενδεχόμενη κατάταξη της θέσης αυτής στις μη υποχρεωτικές δαπάνες, πράγμα το οποίο θα τροποποιούσε τη βάση των μη υποχρεωτικών δαπανών, επί της οποίας εφαρμόζεται ο ανώτατος συντελεστής.

γ) Η *παρεμβαίνουσα* υποστηρίζει, για τους ίδιους ουσιαστικά λόγους με το Συμβούλιο, ότι ήταν απόλυτα δικαιολογημένο, τόσο για την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή όσο και για την Επιτροπή, να θεωρήσουν τις πιστώσεις που περιλαμβάνονται στη θέση 9632 ως δαπάνη που προκύπτει υποχρεωτικά από πράξη που θεσπίστηκε δυνάμει των Συνθηκών.

Δεν αμφισβητείται ότι μια δέσμευση με μονομερή δήλωση βουλήσεως μπορεί να αποτελέσει πηγή υποχρεώσεων, ιδίως στην περίπτωση που η εν λόγω δέσμευση έγινε δεκτή από το μέρος στο οποίο απευθύνεται. Ούτε οι διατάξεις των Συνθηκών ούτε η κοινή δήλωση προβαίνουν σε διάκριση ανάλογα με το αν η πράξη στην οποία βασίζεται η υποχρέωση είναι μονομερής ή συμβατική και επομένως δεν αποκλείεται καμία από τις δυνατότητες αυτές.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η μονομερής δέσμευση, η οποία συνίστατο σε προσφορά έκτακτης ενίσχυσης προς την Τουρκία, διατυπώθηκε σαφώς από την Κοινότητα και έγινε δεκτή από τη δικαιούχο χώρα, όπως προκύπτει κυρίως από τη συμφωνία που επιτεύχθηκε στα πλαίσια του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 1979 και από την απόφαση αριθ. 2/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως της 19ης Σεπτεμβρίου 1980.

2. *Κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους του Συμβουλίου*

α) Η *προσφεύγουσα* επικαλείται στη συνέχεια και επικουρικώς ότι το Συμβούλιο ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας, επιτρέποντας τη μεταφορά πιστώσεως από το κεφάλαιο 100 (προσωρινές πιστώσεις), θέση 9631, σε επιχειρησιακή γραμμή διαφορετική απ' αυτή για την οποία είχε προβλεφθεί η συγκεκριμένη πίστωση (κεφάλαιο 96, θέση 9632). Πρόκειται για κατάχρηση εξουσίας εξ αντικειμένου, εφόσον το Συμβούλιο χρησιμοποίησε την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει, ως προς τη μεταφορά πιστώσεων από το κεφάλαιο 100 (άρθρο 15, παράγραφος 4, και άρθρο 21 του δημοσιονομικού κανονισμού), για σκοπό άλλον από αυτόν για τον οποίον του έχει παραχωρηθεί.

αα) Σ' αυτό το πλαίσιο, η προσφεύγουσα προβαίνει στη γενική παρατήρηση ότι η μεταφορά πιστώσεων σε συγκεκριμένη επιχειρησιακή γραμμή προαπαιτεί την ύπαρξη νομικής βάσης. Κατά το άρθρο 205, τρίτη παράγραφος, της Συνθήκης, που επιτρέπει τις μεταφορές, κατά παρέκκλιση από την αρχή της εξειδίκευσης, οι μεταφορές πιστώσεων εντάσσονται στο πλαίσιο της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής σε θέματα προϋπολογισμού. Το ότι, για λόγους ισορροπίας μεταξύ των δύο οργάνων, με το άρθρο 21 του δημοσιονομικού κανονισμού, παρεκκλίνοντας από το γράμμα του άρθρου 205, τρίτη παράγραφος, παραχωρήθηκαν αποφασιστικές αρμοδιότητες στο Συμβούλιο και/ή στο Κοινοβούλιο δεν σημαίνει ότι η πράξη αυτή παύει να είναι καταρχήν εκτελεστή. Λογικά, η μεταφορά πραγματοποιείται προς γραμμή στην οποία υπάρχει άμεση ανάλυση χρήσης πιστώσεων, σε γραμμή δηλαδή στην οποία υπάρχει νομική βάση επιτρέπουσα τη χρησιμοποίησή τους (εκτέλεση). Στην παρούσα υπόθεση, δεν αμφισβητείται η ύπαρξη νομικής βάσης για τη γραμμή 9632.

ββ) Η προσφεύγουσα υποστηρίζει στη συνέχεια ότι, λόγω της ιδιορρυθμίας τους, οι προσωρινές μεταφορές πιστώσεων του κεφαλαίου 100 μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνο μετά τη θέσπιση της νομικής βάσεως και μόνο στην αντίστοιχη επιχειρησιακή γραμμή, δεδομένου ότι οι πιστώσεις αυτές είναι δεσμευμένες. Οι προσωρινές πιστώσεις του κεφαλαίου 100 έχουν ένα ιδιαίτερο, παρακολουθηματικό χαρακτήρα και είναι δεσμευμένες — όντας επαρκώς εξατομικευμένες λόγω των παρατηρήσεων που τις συνοδεύουν — ως προς τη χρήση τους, διά μεταφοράς, σε μία συγκεκριμένη επιχειρησιακή γραμμή. Αλλιώς, αδυνατεί κανείς να αντιληφθεί το σκοπό της διάταξης του άρθρου 15, παράγραφος 4, του δημοσιονομικού κανονισμού. Δεν θα υπήρχε κανένας απολύτως λόγος να υπάρχει τέτοια κατηγορία πιστώσεων, στο βαθμό που η αρμόδια επί του προϋπολογισμού αρχή θα μπορούσε να τις εγγράψει κατευθείαν στο αντίστοιχο κεφάλαιο, άρθρο ή θέση.

γγ) Τέλος, η προσφεύγουσα επικαλείται κατάχρηση διαδικασίας. Το Συμβούλιο εσκεμμένα επέλεξε τη διαδικασία της απ' ευθείας μεταφοράς πίστωσης από το κεφάλαιο 100 σε γραμμή διαφορετική από αυτήν που προσδιορίζεται ως αντιστοιχούσα βάσει των « παρατηρήσεων » του προϋπολογισμού, αντί της διαδικασίας της « τριγωνικής » μεταφοράς, δηλαδή της διελεύσεως (« μεταβάσεως ») μέσω της αντίστοιχης επιχειρησιακής γραμμής. Η υποχρέωση εξατομικεύσεως των προσωρινών πιστώσεων του κεφαλαίου 100 μέσω των « παρατηρήσεων » επιβάλλει την εν λόγω « διέλευσή » τους από την αντίστοιχη επιχειρησιακή γραμμή.

β) Το *Συμβούλιο* αποκρούει την επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας. Η κατάχρηση εξουσίας δεν μπορεί να θεμελιωθεί βάσει απλών ισχυρισμών, αλλά πρέπει να αποδεικνύεται. Η προσφεύγουσα συγχέει τη λεγόμενη « αντικειμενική » κατάχρηση εξουσίας με ένα ζήτημα δημοσιονομικής τεχνικής, δηλαδή τη διαδικασία μεταφοράς των προσωρινών πιστώσεων. Χαρακτηρίζει εξάλλου ως κατάχρηση διαδικασίας μια ενέργεια η οποία, στην προκειμένη περίπτωση, δεν ήταν παρά η εφαρμογή ενός ρητού κανόνα του δημοσιονομικού κανονισμού και συγκεκριμένα του κανόνα του άρθρου 21, παράγραφος 2, εδάφιο 2, τρίτη φράση.

αα) Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ του άρθρου 205 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 21, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού για τις μεταφορές από κεφάλαιο σε κεφάλαιο, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ:

— αφενός, της έγκρισης μεταφοράς που δίδεται σε πρώτο στάδιο από την επί του προϋπολογισμού αρχή (Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατά περίπτωση) προτάσει της Επιτροπής, και

— αφετέρου, της υλικής πράξεως μεταφοράς που υλοποιείται σε δεύτερο στάδιο από την Επιτροπή, βάσει του άρθρου 205.

Η έγκριση μεταφοράς που δίδεται από την επί του προϋπολογισμού αρχή έχει την αυτή νομική φύση με την εγγραφή μιας πιστώσεως σε μια γραμμή: αποτελεί διόρθωση δημοσιονομικών προβλέψεων. Για να γίνει αυτό, δεν απαιτείται καθόλου, από νομική άποψη, η ύπαρξη νομικής βάσεως: μόνο για την εκτέλεση της δαπάνης απαιτείται μια βασική πράξη η οποία θα χρησιμεύσει ως νομικό θεμέλιο. Εναπόκειται στην Επιτροπή να εξασφαλίσει, υπ' ευθύνη της (άρθρο 205, 206α και 206β της Συνθήκης), ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την εκτέλεση της δαπάνης.

ββ) Σχετικά με τις μεταφορές των προσωρινών πιστώσεων του κεφαλαίου 100, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι, κατά το άρθρο 15, παράγραφος 4, του δημοσιονομικού κανονισμού, είναι αδύνατο να πραγματοποιηθεί μια

δαπάνη βάσει αυτού του ιδίου του κεφαλαίου 100: πρέπει πρώτα να μεταφερθεί η προσωρινή πίστωση, κατά τη διαδικασία του άρθρου 21 του δημοσιονομικού κανονισμού, σε κατάλληλη « επιχειρησιακή » γραμμή. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το κεφάλαιο 100 αναλύεται ως μια συγκέντρωση δεσμευμένων και εξατομικευμένων πιστώσεων. Ως προς το σημείο αυτό διακρίνεται από το κεφάλαιο 101 (αποθεματικό για απρόβλεπτα), το οποίο έχει το χαρακτήρα γενικού αποθεματικού.

Σε περίπτωση που φανεί ότι η έκδοση της βασικής νομικής πράξεως για την αντίστοιχη επιχειρησιακή γραμμή παρουσιάζεται ως μη πραγματοποιήσιμη και ότι η προσωρινή πίστωση κινδυνεύει να παραμείνει ανενεργή, η επί του προϋπολογισμού αρχή μπορεί θαυμάσια να επιτρέψει τη μεταφορά σε μια άλλη γραμμή για την οποία υφίστανται ανάγκες. Διαθέτει σχετικώς ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως. Τούτο άλλωστε αναφέρει και το σημείο IV, 3, γ, τρίτο εδάφιο, της κοινής δήλωσης της 30ής Ιουνίου 1982, που χαρακτηρίζει τις μεταφορές ως « εναλλακτικές προτάσεις ».

γγ) Το Συμβούλιο προβαίνει στη συνέχεια σε παρατηρήσεις σχετικά με το « τεχνικό ζήτημα » της λεγομένης « τριγωνικής » και της « απευθείας » μεταφοράς. Η Επιτροπή πάντοτε πρότεινε στην επί του προϋπολογισμού αρχή να εγκρίνει τις μεταφορές των προσωρινών πιστώσεων απευθείας προς τις γραμμές του τελικού προορισμού, χωρίς τη « διέλευση » από τις αντίστοιχες επιχειρησιακές γραμμές. Το Συμβούλιο ακολούθησε ωστόσο, πολλές φορές προηγουμένως, τη λεγόμενη « τριγωνική » μέθοδο, που συνίσταται στο να εγκρίνει δύο κινήσεις (από το κεφάλαιο 100 προς την αντίστοιχη επιχειρησιακή γραμμή και άμεση « περαιτέρω μεταφορά » προς οποιαδήποτε άλλη επιχειρησιακή γραμμή) σε μία· στην περίπτωση αυτή η « διέλευση » είναι στιγμιαία. Η μέθοδος αυτή δεν είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί όταν η γραμμή διελεύσεως και η γραμμή τελικού προορισμού είναι διαφορετικά ταξινομημένες (γραμμή υποχρεωτικής προς γραμμή μη υποχρεωτικής δαπάνης και αντιστρόφως), γιατί είναι αδύνατο να εφαρμοστούν συγχρόνως δύο διαφορετικές διαδικασίες (άρθρο 21, παράγραφος 2, δεύτερο και τρίτο εδάφιο, του δημοσιονομικού κανονισμού). Στην περίπτωση αυτή, η μόνη δυνατότητα θα ήταν είτε να επιτραπούν διαδοχικά δύο ξεχωριστές μεταφορές (υπερβολικά δυσκίνητος μηχανισμός) είτε να θεωρηθεί ότι πρόκειται για μικτή μεταφορά (άρθρο 21, παράγραφος 2, τέταρτο εδάφιο), η οποία επιτρέπεται απευθείας από το κεφάλαιο 100 προς τη γραμμή τελικού προορισμού.

Λαμβανομένης υπόψη της γενικής διατυπώσεως του άρθρου 15, παράγραφος 4, του δημοσιονομικού κανονισμού που παραπέμπει σφαιρικά στη « διαδικασία του άρθρου 21 », η απευθείας μεταφορά είναι συνεπώς απόλυτα κανονική.

Δεν υπάρχει κατάχρηση διαδικασίας. Η « τριγωνική » μεταφορά δεν συνεπάγεται αφεαυτής καμιά πρόσθετη εγγύηση σε σχέση με την απευθείας μεταφορά, καθώς το αποτέλεσμα της έγκρισης που δίδει η επί του προϋπολογισμού αρχή είναι ακριβώς το ίδιο, όποια και αν είναι η ακολουθούμενη μέθοδος.

γ) Η *παρεμβαίνουσα* ισχυρίζεται ότι η έννοια της κατάχρησης εξουσίας δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση περίπτωση. Η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή χρησιμοποίησε την εξουσία της για τους σκοπούς για τους οποίους η εν λόγω εξουσία τής χορηγήθηκε από το άρθρο 21 του δημοσιονομικού κανονισμού και συγκεκριμένα για την τροποποίηση των δημοσιονομικών χορηγήσεων μέσα στα πλαίσια του προϋπολογισμού, λόγω γεγονότων που έλαβαν χώρα μετά την έγκρισή του. Ούτε τίθεται ζήτημα παραβάσεως των Συνθηκών ή κανόνα δικαίου που αφορά την εφαρμογή τους. Η έγκριση μεταφοράς πιστώσεως ουδαμώς εξαρτάται από την προηγούμενη έκδοση βασικής νομικής πράξης που να αφορά τη θέση εκκίνησης.

Θα πρέπει, στο στάδιο αυτό, να υπομνηστεί ότι η χρησιμότητα της μεταφοράς πιστώσεων συνίσταται στη διόρθωση των αρχικών πιστώ-

σεων, που έχουν εγκριθεί στον προϋπολογισμό, βάσει των πλέον πρόσφατων εξελίξεων, είτε διότι η αρχική εγγραφή δεν είναι δυνατόν — ή υπάρχουν λίγες δυνατότητες — να πραγματοποιηθεί (ελλείψει νομικής βάσης), είτε διότι ο ρυθμός εκτέλεσης αποδεικνύεται ταχύτερος ή πιο αργός απ' ό,τι είχε προβλεφθεί. Η μεταφορά πιστώσεως είναι, επομένως, ένα μέσο που διαθέτει η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους για να εξασφαλίζει την αποτελεσματική κατανομή των πιστώσεων και να αποφεύγεται η μη χρησιμοποίηση πιστώσεων, δηλαδή να γίνεται άσκοπη δέσμευση των κοινοτικών πόρων.

Συνεπώς, η μεταφορά πιστώσεων εφαρμόζεται κάθε φορά που κρίνεται αναγκαίο να ενισχυθεί μια θέση εις βάρος μιας άλλης, της οποίας οι προοπτικές χρησιμοποίησης φαίνονται απώτερες ή έχουν μικρότερη προτεραιότητα· δηλαδή, η μεταφορά μπορεί να γίνει από μία θέση (θέση εκκίνησης) στην οποία δεν αντιστοιχεί κατ' ανάγκη βασική νομική πράξη.

Ως προς την κατάχρηση διαδικασίας, η παρεμβαίνουσα θεωρεί ότι δεν υπήρξε δυνατότητα επιλογής, γιατί η διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 21 του δημοσιονομικού κανονισμού είχε ορθά χρησιμοποιηθεί για το σκοπό για τον οποίο είχε θεσπιστεί, δηλαδή τη μεταφορά από κεφάλαιο σε κεφάλαιο του προϋπολογισμού.

Η παρεμβαίνουσα φρονεί, εντέλει, ότι η απ' ευθείας μεταφορά ουδαμώς αποτελεί παράβαση των κανόνων των σχετικών με τη διαδικασία του προϋπολογισμού, γιατί η μεταφορά αυτή είναι η μόνη πρόσφορη μέθοδος, εφόσον είναι απορριπτέα η ύπαρξη ενισχυμένου συνδέσμου μεταξύ μιας πιστώσεως του κεφαλαίου 100 και των σχετικών της « παρατηρήσεων ».

3. *Παραβίαση εκ μέρους της Κοινότητας υποχρέωσης διεθνούς δικαίου*

Με την απόφαση (résolution) 541/1983, το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών « καλεί όλα τα κράτη μέλη του Οργανισμού να μην αναγνωρίσουν οποιοδήποτε άλλο Κυπριακό Κράτος από την Κυπριακή Δημοκρατία ».

α) Η *προσφεύγουσα* ισχυρίζεται ότι, εφόσον η Τουρκία παρέβη αποδεδειγμένα την απόφαση 541/1983 του Συμβουλίου Ασφαλείας, η Κοινότητα με την παροχή « ειδικής βοήθειας » παραγνωρίζει αυτήν την παράβαση και συνεπώς παραβαίνει και η ίδια την υποχρέωση που υπέχει από το διεθνές δίκαιο.

Η Κοινότητα έχει διεθνούς δικαίου υποχρέωση να διασφαλίζει, ή τουλάχιστον να μη θέτει σε κίνδυνο, την εφαρμογή των υποχρεωτικών αποφάσεων των οργάνων των Ηνωμένων Εθνών και, στην προκειμένη περίπτωση, των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας που επιβάλλουν τη μη αναγνώριση της λεγόμενης « Τουρκικής Δημοκρατίας της Βόρειας Κύπρου ».

β) Το *Συμβούλιο* διατυπώνει, καταρχάς, αμφιβολίες για το αν μια έγκριση μεταφοράς, που δόθηκε στην Επιτροπή από την επί του προϋπολογισμού αρχή και έχει « εσωτερικό » χαρακτήρα για την Κοινότητα, είναι αφεαυτής ικανή να έλθει σε αντίθεση με το διεθνές δίκαιο.

Εξάλλου, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η Κοινότητα δεν δεσμεύεται από πράξη οργάνου των Ηνωμένων Εθνών, η οποία απευθύνεται στα κράτη μέλη του Οργανισμού αυτού, σε περίπτωση που η Κοινότητα δεν έχει αναδεχθεί αρμοδιότητες τις οποίες ασκούσαν προηγουμένως τα κράτη μέλη, όπως συμβαίνει στον τομέα της αναγνωρίσεως κρατών. Ως προς την απόφαση 541/1983, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι δεν επιβάλλει καμιά δεσμευτική

υποχρέωση και ότι τα κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών και, συνακόλουθα, η Κοινότητα ουδόλως υποχρεούνται αυτομάτως να λάβουν, με ιδία πρωτοβουλία, αντίμετρα προς κύρωση ενδεχομένης παραβιάσεως.

γ) Η *παρεμβαίνουσα* τονίζει ότι από την απόφαση (ψήφισμα), εφόσον πρόκειται για πράξη μη δεσμευτική όχι μόνον από τη φύση της αλλά, στην περίπτωση αυτή και από τη διατύπωσή της, δεν μπορεί να απορρεύσει ακυρότητα.

Τέλος, είναι δύσκολο να γίνει κατανοητό πώς η έγκριση μιας μεταφοράς πιστώσεως που προορίζεται να χρηματοδοτήσει μια ειδική ενίσχυση υπέρ της Τουρκίας θα μπορούσε να αποτελέσει πράξη αναγνώρισης, όπως αυτή που προβλέπεται από την ανωτέρω απόφαση.

V — Απαντήσεις στα ερωτήματα του Δικαστηρίου

1. Στο ερώτημα του Δικαστηρίου αν η απόφαση αριθ. 2/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως της 19ης Σεπτεμβρίου 1980 σχετικά με την έκτακτη βοήθεια ύψους 75 εκατομμυρίων νομισματικών μονάδων υπέρ της Τουρκίας αποτέλεσε αντικείμενο πράξεως του Συμβουλίου κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, της Συμφωνίας της 12 Σεπτεμβρίου 1963 περί των μέτρων που πρέπει να ληφθούν και των διαδικασιών μεταξύ της ΕΟΚ και της Τουρκίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 65), το *Συμβούλιο* απαντά αρνητικώς.

Το Συμβούλιο δεν έκρινε αναγκαίο να εκδώσει τέτοια πράξη, για το λόγο ότι η απόφαση αριθ. 2/80 εμπεριέχει τα ουσιώδη στοιχεία για την υλοποίησή της (ύψος της βοήθειας, τρόπος υποβολής σχεδίων εκ μέρους της Τουρκίας), και για το λόγο αυτόν αποτελεί επαρκή νομική βάση για την εκτέλεση των αντιστοίχων πιστώσεων που είναι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων.

2. Σε απάντηση του ερωτήματος αν η ειδική ενίσχυση ανεστάλη δυνάμει κοινοτικής πράξεως και ποια είναι τα έννομα αποτελέσματα της αναστολής, το *Συμβούλιο* παρατηρεί ότι, κατά τη σύνοδο της 7/8 Δεκεμβρίου 1981, και χωρίς αναγραφή του σχετικού ζητήματος στην ημερήσια διάταξη, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφώνησαν μετά από άτυπη συζήτηση να αναστείλουν de facto, για λόγους σχετικούς με την πολιτική κατάσταση που επικρατούσε τότε στην Τουρκία, την εκτέλεση των χρηματοοικονομικών υποχρεώσεων που είχε αναλάβει υπέρ αυτής η Κοινότητα, πράγμα που περιέκλειε και την ειδική ενίσχυση. Καθώς επρόκειτο για μια de facto αναστολή, δεν είχε ως αποτέλεσμα την από νομική άποψη τροποποίηση της αποφάσεως αριθ. 2/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως. Δεδομένου δε ότι δεν εθίγη ο νομικά δεσμευτικός χαρακτήρας της αποφάσεως αυτής, η κατάταξη της θέσεως 9632 ως υποχρεωτικής δαπάνης δεν μπορούσε να αμφισβητηθεί, έστω και αν έλλειπαν εγγραφές πιστώσεων αναλήψεως υποχρεώσεων στη θέση αυτή στους προϋπολογισμούς 1982 έως 1986.

Κατά την *Επιτροπή*, από το κείμενο της κοινής δήλωσης της 30ής Ιουνίου 1982 (σημεία I, 1 και II, 6) συνάγεται ότι το αποφασιστικό κριτήριο για την ταξινόμηση μιας δαπάνης είναι η εξέταση της πράξης που αποτελεί τη νομική βάση της δαπάνης (βασική πράξη). Σχετικώς η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι στη βασική πράξη, δηλαδή την απόφαση αριθ. 2/80, δεν επήλθε καμία τροποποίηση λόγω της αναστολής της ειδικής ενίσχυσης. Ως εκ τούτου, η αναστολή της ειδικής ενίσχυσης δεν τροποποίησε καθόλου, αυτήν καθεαυτή, την υποχρέωση της Κοινότητας, που απορρέει από τη βασική πράξη. Η αναστολή αποτελεί στην πράξη την έκφραση των όρων (οι οποίοι αφορούν τη διαδικασία ομαλοποίησης), που τέθηκαν για την εκτέλεση ή μάλλον για τη συνέχιση της εκτέλεσης της σχετικής υποχρέωσης. Συνεπώς, η χορήγηση της ενίσχυσης εξακολούθησε να αποτελεί υποχρέωση της Κοινότητας, όμως η επανάληψη της εκτέλεσής της εξαρτιόταν από τους όρους που διατύπωσε η Κοινότητα.

Το γεγονός ότι τέθηκαν όροι στο δικαιούχο σχετικά με την εκτέλεση της ειδικής ενίσχυσης δεν είχε, αυτό καθαυτό, καμία δυσμενή επίπτωση στην ταξινόμηση της θέσης 9632 στις υποχρεωτικές δαπάνες, δεδομένου ότι μία δαπάνη, ακόμη και αν έχει ταξινομηθεί στις υποχρεωτικές, δεν δημιουργεί άνευ όρων δικαίωμα υπέρ του δικαιούχου. Πράγματι, η καταβολή των δαπανών αυτών συχνά εξαρτάται από ορισμένους όρους και από την τήρηση ορισμένης διαδικασίας, όπως προβλέπεται στο σημείο 2 της απόφασης αριθ. 2/80.

Το ίδιο ισχύει και για τα χρηματοδοτικά πρωτόκολλα που συνάπτονται με τις χώρες της Μεσογείου, τα οποία έχουν χαρακτηριστεί ως υποχρεωτικές δαπάνες και τα οποία προβλέπουν επίσης ότι οι αιτήσεις χρηματοδότησης που υποβάλλονται στην Κοινότητα εξετάζονται « σύμφωνα με τους ειδικούς στόχους της χρηματοδοτικής και τεχνικής συνεργασίας που καθορίζονται με κοινή συμφωνία ». Υπ' αυτές τις προϋποθέσεις, οι όροι και οι διαδικασίες που προβλέπονται για τη χορήγηση της χρηματοδοτικής ενίσχυσης για τα διάφορα προγράμματα δεν προσέδωσαν στην υποχρέωση της Κοινότητας έναντι της δικαιούχου χώρας κανένα διακριτικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι η υποχρέωση αυτή καθαυτή παραμένει βεβαία ως προς την αρχή της και ως προς το σχετικό ποσό.

3. Σε απάντηση του ερωτήματος εάν και πότε αυτή η πράξη περί αναστολής ακυρώθηκε ρητά, το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* παρατηρούν ότι, λόγω έλλειψης τυπικής πράξης, που να συγκεκριμενοποιεί αυτή την αναστολή των οικονομικών σχέσεων με την Τουρκία, δεν χρειάστηκε τυπική ακύρωση της αναστολής αυτής. Σε άτυπη συζήτηση που έγινε επ' ευκαιρία της συνόδου της 17/18 Φεβρουαρίου 1986, το Συμβούλιο θέλησε να εξομαλύνει βαθμιαία τις σχέσεις συνδέσεως με την Τουρκία και ιδίως σε χρηματοοικονομικό επίπεδο, χωρίς να είναι αναγκαίο να θεσπιστεί κοινοτική νομική πράξη προς τούτο.

4. Τέλος, το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* υπενθυμίζουν ότι, λαμβάνοντας υπόψη τον ειδικό χαρακτήρα των συζητήσεων που διεξήχθησαν στο Συμβούλιο και ιδίως το γεγονός ότι δεν απεικονίζονται στα πρακτικά των συνεδριάσεων του Συμβουλίου του 1981 και 1986 που προαναφέρθηκαν, δεν είναι σε θέση να προσκομίσουν έγγραφα ως προς το θέμα αυτό.

U. Everling
εισηγητής δικαστής