# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
27 päivänä syyskuuta 1988 *

Asiassa 204/86,

**Helleenien tasavalta**, asiamiehenään ulkoasiainministeriön erityissihteeri Giannos Kranidiotis, avustajinaan Eurooppa-asioista vastaava ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjen osaston oikeudellinen neuvonantaja Stelios Perrakis ja professori Krateros Ioannou, prosessiosoite Luxemburgissa Helleenien tasavallan suurlähetystö, 117 rue Val-Sainte-Croix,

kantajana,

vastaan

**Euroopan yhteisöjen neuvosto**, asiamiehenään Euroopan yhteisöjen neuvoston oikeudellisen yksikön johtava hallintovirkamies Felix Van Craeyenest, prosessiosoite c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston johtaja Jörg Käser, 100 boulevard Konrad-Adenauer, Luxemburg,

vastaajana,

jota tukevat

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehenään komission oikeudellisen yksikön virkamies Hendrik van Lier, prosessiosoite c/o komission oikeudellisen yksikön virkamies Georgios Kremlis, bâtiment Jean Monnet, Luxemburg,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan toimen, jolla 2.6.1986 hiljaisesti hyväksyttiin määrärahojen siirrosta varainhoitovuotta 1986 koskevan

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

Euroopan yhteisöjen talousarvion 100 luvun 9631 alamomentista 96 luvun 9632 alamomenttiin tehty komission ehdotus nro 4/86,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias sekä tuomarit T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris ja R. Joliet,

julkisasiamies: G. F. Mancini,
kirjaaja: hallintovirkamies D. Louterman,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen ja 16.3.1988 pidetyn suullisen käsittelyn, jossa vastaajan asiamiehen avustajana toimi asianajaja Stavros Afendras, Ateena, ja väliintulijan asiamiehen avustajana Euroopan yhteisöjen komission oikeudellisen yksikön virkamies Edith Buissart,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.5.1988 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 4.8.1986 jättämällään, ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan 1 kohdan nojalla nostamallaan kanteella Helleenien tasavalta on vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan toimen, jolla neuvosto 2.6.1986 antoi hiljaisen hyväksynnän määrärahojen siirrosta varainhoitovuotta 1986 koskevan Euroopan yhteisöjen talousarvion 100 luvun (alustavat varaukset) 9631 alamomentista (neljäs rahoituspöytäkirja Turkin kanssa) 96 luvun (yhteistyö Välimeren alueen maiden kanssa) 9632 alamomenttiin (erityistuki Turkille) tehdylle komission ehdotukselle nro 4/86.

2 Kuten komission ehdotuksen liitteenä olevista perusteluista käy ilmi, 17.2.1986 pidetyssä neuvoston yleisiä asioita koskevassa kokouksessa syntyi laaja yhteisymmärrys komission ehdottamasta lähestymistavasta, jonka tavoitteena oli "yhteisön ja Turkin välisten suhteiden vaiheittainen ennalleen palauttaminen ja erityisesti poliittisista syistä vuodesta 1981 lakkautettuna olleen rahoitusyhteistyön asteittainen uudelleen aloittaminen". Komission hahmotteleman mallin mukaan tarkoituksena oli aloittaa rahoitusyhteistyö uudelleen vapauttamalla Turkille kohdistettu erityistuki. Helleenien tasavalta vastusti kuitenkin ehdotusta ja esitti, ettei demokraattisia vapauksia eikä ihmisoikeuksien suojelua ollut riittävässä määrin palautettu ennalleen Turkissa, jotta kyseisten suhteiden uudelleen solmiminen olisi perusteltua.

3 Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että tuki on peräisin vuodelta 1979. Neuvosto hyväksyi yhteisön kannan eri aloilla 16.5.1979 assosiaatioon liittyvän toimielinjärjestelmän yhteydessä pidettäviä neuvotteluja varten ETY:n ja Turkin assosiaation uudelleen aloittamiseksi. Rahoitusyhteistyön alalla yhteisö julisti olevansa valmis aloittamaan neljättä rahoituspöytäkirjaa koskevat neuvottelut. Siirtymäkauden ajaksi pöytäkirjan voimaantuloon asti se oli valmis harkitsemaan Turkin hyväksi kahden vuoden aikana 75 miljoonan ecun lahjoituksen muodossa toteutettavaa erityishanketta yhteistyötoimien rahoittamiseksi. Assosiaationeuvosto otti huomioon yhteisön tarjouksen 75 miljoonan ecun poikkeuksellisen tuen myöntämisestä Turkille ja määritti kyseisen tuen täytäntöönpanon edellytykset (assosiaationeuvoston päätös nro 2/80).

4 Turkin sisäpoliittisen kehityksen vuoksi yhteisö päätti vuoden 1981 lopussa jäädyttää suhteensa Turkin kanssa erityisesti rahoitusyhteistyön alalla. Kesäkuussa 1981 parafoitua neljättä rahoituspöytäkirjaa ei ollut silloin vielä tehty. Erityistuki lakkautettiin sen jälkeen kun 46 miljoonan ecun maksusitoumus oli tehty. Näin ollen käytettävissä oli vielä 29 miljoonaa ecua.

5 Vuoden 1986 talousarviossa mitään Turkin kanssa toteutettavaan rahoitusyhteistyöhön liittyviä maksusitoumusmäärärahoja ei ole merkitty 96 luvun asianomaisiin budjettikohtiin. Sen sijaan 100 luvussa on määrätty 10 miljoonan ecun maksusitoumusmäärärahasta ottaen huomioon neljäs rahoituspöytäkirja Turkin kanssa (9631 alamomentti). Komissio katsoi kuitenkin, että neljännen rahoituspöytäkirjan täytäntöönpano, joka oli ollut estynyt vuodesta 1981 alkaen, oli mahdollista aikaisintaan vuonna 1987, ja että näissä olosuhteissa vuoden 1986 talousarvion 100 lukuun merkittyjä vastaavia määrärahoja ei voitaisi käyttää siten kuin oli tarkoitettu.

6 Näin ollen komissio ehdotti budjettivallan käyttäjälle 17.4.1986 päivätyllä kirjeellään 10 miljoonan ecun suoraa siirtoa 100 luvun (alustavat varaukset) 9631 alamomentista (neljäs rahoituspöytäkirja Turkin kanssa) 96 luvun (yhteistyö Välimeren alueen maiden kanssa) 9632 alamomenttiin (erityistuki Turkille) varainhoitoasetuksen 21 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn perusteella. Kyseisessä säännöksessä säädetään, että kun on kysymys perustamissopimuksista tai niiden nojalla annetuista säädöksistä johtuvia pakollisia menoja (jäljempänä pakolliset menot) koskeviin siirtoihin liittyvistä ehdotuksista, neuvosto tekee parlamenttia kuultuaan ratkaisunsa määräenemmistöllä kuuden viikon kuluessa. Jos neuvosto ei tee päätöstä määräajassa, siirtoja koskevat ehdotukset katsotaan hyväksytyiksi. Sen sijaan ne siirtoja koskevat ehdotukset, jotka koskevat samalla sekä pakollisia menoja että muita kuin pakollisia menoja, hyväksytään, jollei neuvosto eikä parlamentti ole päättänyt toisin kuuden viikon kuluessa siitä kun kyseiset kaksi toimielintä ovat vastaanottaneet ehdotukset.

7 Komissio katsoi, että ehdotettu siirto koski pakollisten menojen kattamiseen tarkoitettuja määrärahoja. Asiasta varainhoitoasetuksen 21 artiklan 2 kohdan 2 alakohdassa säädetyn menettelyn yhteydessä Euroopan parlamentti ilmoitti 29.5.1986 antamallaan lausunnolla olevansa siirtoehdotuksen hylkäämisen kannalla.

8 Koska neuvosto ei tehnyt virallista päätöstä, siirtoehdotus katsottiin hyväksytyksi kyseisen säännöksen nojalla 2.6.1986.

9 Asiaa koskevia tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjä kirjallisia huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

10 Helleenien tasavalta esittää kanteensa tueksi kolme kanneperustetta, joita ovat neuvoston toimivallan puuttuminen ja harkintavallan väärinkäyttö sekä se, ettei yhteisö ollut noudattanut kansainvälisen oikeuden mukaista velvoitettaan.

## Kanneperuste, joka koskee neuvoston toimivallan puuttumista

11 Helleenien tasavalta esittää, että siirrolle annettu lupa on katsottava mitättömäksi, koska neuvoston toimivalta rajoittuu pakollisia menoja koskevien määrärahojen siirtoihin.

12 Helleenien tasavallan mukaan käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys siirrosta, josta ei voida sanoa, kumpaan ryhmään se kuuluu, koska alkuperäiseen alamomenttiin (100 luvun 9631 alamomentti) merkityt menot ovat pakollisia ja koska menot, jotka on merkitty siihen alamomenttiin, johon siirto on tehty (96 luvun 9632 alamomentti), ovat muita kuin pakollisia menoja. Itse asiassa neuvosto päätti erityistuesta yksipuolisesti 8.5.1979 ottaessaan kantaa ETY:n ja Turkin välisen assosiaation kehittämiseen, ja kyseinen tuki on siten olennaiselta osin Turkkiin kohdistuva "hyvän tahdon" ele, kuten myös assosiaationeuvoston päätöksen nro 2/80 sanamuodosta käy ilmi. Tämän vuoksi Kreikan hallituksen mukaan olisi pitänyt soveltaa varainhoitoasetuksen 21 artiklan 2 kohdan 4 alakohdassa tarkoitettua samanaikaisesti pakollisia ja muita kuin pakollisia menoja koskevaa siirtomenettelyä, ja Euroopan parlamentin kielteisen kannan vuoksi siirtoa ei olisi pitänyt suorittaa.

13 Neuvosto ja komissio katsovat sen sijaan pakollisia menoja koskevan siirtomenettelyn soveltamisen edellytysten täyttyvän käsiteltävänä olevassa asiassa. Nämä toimielimet esittävät erityisesti, että talousarviomenettelyyn osallistuvat kolme toimielintä – Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio – eivät ole missään vaiheessa asettaneet kyseenalaiseksi 9632 alamomentin luokittelua pakollisiin menoihin. Niiden 30.6.1982 antaman yhteisen julistuksen (EYVL C 194, s. 1) mukaan on kysymys yhteisön ulkoisesta velvoitteesta Turkkia kohtaan. Erityistuesta on määrätty assosiaationeuvoston 19.9.1980 tekemässä päätöksessä, joka on ETY:n ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen mukaisesti yhteisöä sitova. Siten 9632 alamomentti on luokiteltu yhteisen julistuksen liitteessä pakollisiin menoihin. Neuvosto katsoo lisäksi, että jos luokitteluongelmia ilmaantuu, ne tulee ratkaista yhteisessä julistuksessa tarkoitetun menettelyn yhteydessä eikä tuomioistuinmenettelyssä.

14 On todettava ensin, että Euroopan parlamentin ja neuvoston välisen toimivallan jaon määrittämiseksi talousarvioon liittyvissä asioissa perustamissopimuksen 203 artiklassa erotetaan "perustamissopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä johtuvat pakolliset menot" ja "muut menot kuin ne, jotka ovat perustamissopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä johtuvia pakollisia menoja". Kyseinen erottelu on myös varainhoitoasetuksen 21 artiklassa.

15 Näiden termien ulottuvuutta koskevan määrittelyvaikeuden sekä toimielinten erimielisyyksistä aiheutuneiden budjettikriisien vuoksi Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio totesivat edellä mainitussa 30.6.1982 antamassaan yhteisessä julistuksessa, että "yhteisöjen moitteeton toiminta edellyttää

toimielinten välistä sujuvaa yhteistyötä" ja että "ottaen huomioon yhteisöjen eri toimielinten toimivalta, sellaisena kuin siitä on määrätty perustamissopimuksissa, on toteutettava yhteisesti sovittuja erilaisia toimenpiteitä talousarviomenettelyn paremman kulun takaamiseksi". Kyseiset kolme toimielintä sopivat siten, että "menot, jotka budjettivallan käyttäjän on otettava talousarvioon, jotta yhteisö voi noudattaa perustamissopimusten tai niiden nojalla annettujen säädösten mukaisia sisäisiä tai ulkoisia velvoitteitaan, ovat pakollisia menoja".

16 Tässä yhteydessä on huomautettava, että – kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 34/86 (neuvosto v. parlamentti, Kok. 1986, s. 2155) 3.7.1986 antamassaan tuomiossa – ongelmiin, jotka koskevat muiden kuin pakollisten menojen rajoittamista suhteessa pakollisiin menoihin, sovelletaan toimielinten välistä sovittelumenettelyä, joka on otettu käyttöön Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 30 päivänä kesäkuuta 1982 antamalla "yhteisellä julistuksella", ja ne ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista kyseisessä menettelyssä. Talousarviomenettelyn kulku, sellaisena kuin se on esitetty perustamissopimuksen varainhoitoa koskevissa määräyksissä, perustuu olennaisesti toimielinten väliseen vuoropuheluun. Tätä vuoropuhelua koskevat ne samat keskinäiset velvollisuudet lojaaliin yhteistyöhön, jotka, kuten yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt, koskevat jäsenvaltioiden ja yhteisöjen toimielinten välisiä suhteita (katso yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 230/81, Luxemburg v. Euroopan parlamentti, Kok. 1983, s. 255, 10.2.1983 antama tuomio).

17 On lisättävä, että siltä osin kuin on kysymys menojen luokittelusta, yhteisöjen toimielimillä on harkintavaltaa, jota kuitenkin perustamissopimuksessa määrätty toimielinten välinen toimivallan jako rajoittaa. Yhteisöjen tuomioistuimen on siten valvottava, etteivät toimielimet yhteistyötä tehdessään jätä noudattamatta oikeussääntöjä eivätkä käytä harkintavaltaansa ilmeisen virheellisellä tai mielivaltaisella tavalla.

18 Tässä yhteydessä on huomautettava, etteivät asianosaiset riitauta alkuperäisen, 100 luvun (alustavat varaukset) 9631 alamomentin (neljäs rahoituspöytäkirja) luokittelua pakollisiin menoihin. Tämä luokittelu perustuu lisäksi siihen seikkaan, että alustavat varaukset muodostavat periaatteessa varauksen, joka on merkittävä käytettäväksi tarkoitettuun budjettikohtaan. Käsiteltävänä olevassa asiassa 9631 alamomenttiin merkityt määrärahat on luokiteltu pakollisiin menoihin, koska ne on tarkoitettu neljännestä rahoituspöytäkirjasta ajankohtana, jona se on asianmukaisesti allekirjoitettu ja tehty, yhteisölle aiheutuvien velvollisuuksien hoitamiseen. Yhteisöjen toimielimet eivät siten

ole tehneet oikeudellista virhettä katsoessaan alamomentin, josta siirto tehtiin, kuuluvan pakollisiin menoihin.

19 Siltä osin kuin on kysymys 96 luvun (yhteistyö Välimeren alueen maiden kanssa) 9632 alamomentista (erityistuki Turkille), johon siirto tehtiin, on huomautettava, että 10.5.1979 annetussa, neuvoston 16.5.1979 hyväksymässä asiakirjassa, jossa vahvistetaan yhteisön kanta ETY:n ja Turkin assosiaation uudelleen aloittamisesta, yhteisö julistaa olevansa "valmis harkitsemaan Turkin hyväksi kahden vuoden aikana 75 miljoonan ecun lahjoituksen muodossa toteutettavaa erityishanketta yhteistyötoimien rahoittamiseksi". Sekä asiakirjan sanamuodosta että sen sisällöstä käy ilmi, että sen tarkoituksena oli ohjeiden antaminen yhteisön valtuuskunnalle Turkin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Näin ollen kyseiset ohjeet eivät sinänsä voineet aiheuttaa ulkoista velvoitetta.

20 Sen sijaan se, että neuvottelujen seurauksena tehtiin assosiaationeuvoston päätös nro 2/80, osoittaa, että Turkki on hyväksynyt yhteisön tarjouksen "myöntää Turkille 75 miljoonan ecun poikkeuksellinen tuki". Luodessaan perustan yhteistyölle "Turkin käytettäväksi tarkoitetun – – tuen täytäntöönpanemiseksi" assosiaationeuvosto asetti kyseisen tuen assosiaatioon liittyvän toimielinjärjestelmän yhteyteen. Näissä olosuhteissa mikään oikeudenkäyntiasiakirjoissa esitetty tieto ei viittaa siihen, että erityistuen luokitteluun pakollisiin menoihin sisältyy oikeudellinen virhe tai ilmeinen arviointivirhe.

21 Helleenien tasavalta on myös esittänyt, että yhteisön ja Turkin välisten suhteiden jäädyttämistä vuonna 1981 seurannut erityistuen lakkauttaminen saattoi vaikuttaa tuen pakottavaan luonteeseen. Tässä yhteydessä on kuitenkin riittävää todeta, etteivät sellaisen lakkauttamisen seuraukset vaikuta kyseisen velvoitteen oikeudelliseen luonteeseen. Erityistuen lakkauttaminen ei ole millään tavoin muuttanut päätöstä nro 2/80.

22 Näissä olosuhteissa on todettava, että budjettivallan käyttäjä ei ole käyttänyt harkintavaltaansa ilmeisen väärällä tai mielivaltaisella tavalla luokitellessaan 9632 alamomentin (erityistuki Turkille) pakollisiin menoihin. Näin ollen neuvoston toimivallan puuttumista koskeva kanneperuste on hylättävä.

**Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste**

23 Helleenien tasavalta esittää, että alustavat varaukset voidaan siirtää ainoastaan 100 luvun selvitysosassa mainittuihin budjettikohtiin, ja vasta sen jälkeen kun

vastaava menon perusteena oleva säädös on annettu. Käsiteltävänä olevassa asiassa 9631 alamomentin (neljäs rahoituspöytäkirja) perusteena olevaa säädöstä ei ole annettu, ja siirron kohteena olevat varat siirtyivät toiseen, 9632 alamomenttiin (erityistuki Turkille). Siirtäessään 100 luvun määrärahat eri budjettikohtaan kuin kyseisen luvun selvitysosassa vaaditaan, neuvosto lisäksi sovelsi suoran siirron menettelyä, vaikka sen olisi pitänyt soveltaa "kolmikulmaista" siirtomenettelyä, toisin sanoen siirtoa vastaavan käytettäväksi tarkoitetun budjettikohdan kautta.

24 Neuvosto ja komissio katsovat, etteivät rajoitukset, jotka Helleenien tasavallan mukaan vaikuttavat siirtotoimiin, ole johdettavissa talousarviota koskevista säännöksistä. Toisaalta 100 luvusta suoritettavan siirron luvallisuuden edellytykseksi ei voida asettaa sitä, että vastaava menon perusteena oleva säädös olisi annettu aiemmin. Toisaalta suora siirto on täysin laillinen, edellyttäen ainoastaan, että se tehdään varainhoitoasetuksen 21 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

25 Varainhoitoasetuksen 15 artiklan 4 kohdasta käy ilmi, että alustavia varauksia "voidaan käyttää ainoastaan tekemällä siirtoja" asetuksen "21 artiklassa säädetyn menettelytavan mukaisesti". Viimeksi mainitussa säännöksessä vahvistetaan ne edellytykset ja rajat, joita noudattaen yhteisön toimielimet voivat muuttaa talousarviota. Varainhoitoasetuksen 21 artiklassa, kuten missään muussakaan talousarviota koskevassa säännöksessä, ei kielletä alustavien varauksien siirtämistä 100 luvun selvitysosassa mainittujen budjettikohtien lisäksi myöskään muihin budjettikohtiin.

26 Edellä esitetystä seuraa, että budjettivallan käyttäjä voi tehdä "suoran" siirron 100 luvusta eri budjettikohtaan kuin se, jota kyseisen luvun selvitysosan perusteella edellytetään. Helleenien tasavallan tarkoittaman kaltainen menettelytapa, jota noudattaen siirto suoritetaan, ei lisää talousarvion avoimuutta eikä sen täytäntöönpanon sääntöjenmukaisuutta. Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste on näin ollen hylättävä.

**Kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva peruste**

27 Helleenien tasavalta väittää tässä yhteydessä, että yhteisö ei ole noudattanut kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteitaan, nimittäin Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 18.11.1983 antamaa päätöslauselmaa

541, jossa kaikkia valtioita pyydetään olemaan tunnustamatta muuta Kyproksen valtiota kuin Kyproksen tasavalta. Siltä osin kuin Turkki on rikkonut mainittua päätöslauselmaa, yhteisö ei ole ottanut huomioon kyseistä rikkomista, koska se on myöntänyt Turkille erityistuen, ja näin ollen se ei ole itse noudattanut kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteitaan.

28 Tässä yhteydessä riittää, että todetaan, että edellä mainittu Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma ei lainkaan koske yhteisön ja Turkin välisiä suhteita assosiaation osalta. Näin ollen tämäkin kanneperuste on hylättävä.

29 Kanne on näin ollen hylättävä kaikilta osin.

**Oikeudenkäyntikulut**

30 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut väliintulosta aiheutuneet kulut mukaan lukien.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

**1) Kanne hylätään.**

**2) Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut väliintulosta aiheutuneet kulut mukaan lukien.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä syyskuuta 1988.

J.-G. Giraud
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti