DOMSTOLENS DOM
av den 27 september 1988*

Mål 204/86

Grekland, företrätt av Giannos Kranidiotis, särskild sekreterare vid utrikesministeriet, biträdd av Stelios Perrakis, juridisk rådgivare i Europa-frågor vid utrikesministeriets enhet för Europeiska gemenskaperna, och professorn Krateros Ioannou, med delgivningsadress i Luxemburg hos Greklands ambassad, 117, rue Val-Sainte-Croix,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av Felix Van Craeyenest, förste handläggare vid Europeiska gemenskapernas råds rättstjänst, med delgivningsadress i Luxemburg hos generaldirektören Jörg Käser, direktoratet för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

svarande,

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Hendrik van Lier, rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, rättstjänsten, båtiment Jean Monnet,

intervenient.

Talan avser ogiltigförklaring av den rättsakt varigenom den 2 juni 1986 ett tyst godkännande skedde av kommissionens förslag till överföring nr 4/86 av anslag från kapitel 100, punkt 9631, till kapitel 96, punkt 9632, i Europeiska gemenskapernas budget för budgetåret 1986.

* Rättegångsspråk: grekiska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida och G. C. Rodríguez Iglesias samt domarna T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris och R. Joliet,

generaladvokat: G. F. Mancini,
justitiesekreterare: byrådirektören D. Louterman,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som förekommit vid den muntliga förhandlingen den 16 mars 1986, då svarandens ombud biträddes av advokaten Stavros Afendras, Athen, och intervenientens ombud biträddes av E. Buissart, Europeiska gemenskapernas kommissions rättstjänst, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträdet den 25 maj 1988,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 4 augusti 1986, har Grekland i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av den rättsakt varigenom rådet den 2 juni 1986 tyst godkände kommissionens förslag till överföring nr 4/86 av anslag från kapitel 100 (preliminära anslag), punkt 9631 (fjärde finansprotokollet med Turkiet), till kapitel 96 (samarbete med Medelhavsländerna), punkt 9632 (särskilt bistånd till Turkiet), i Europeiska gemenskapernas budget för budgetåret 1986.

2 Enligt motiveringen till kommissionens förslag uppnåddes vid rådets sammanträde om allmänna frågor den 17 februari 1986 ett brett samförstånd om det av kommissionen föreslagna tillvägagångssättet som syftade till "en successiv normalisering av förbindelserna mellan gemenskapen och Turkiet och särskilt till ett gradvist återupptagande av det sedan 1981 av politiska skäl inställda ekonomiska samarbetet". Enligt den av kommissionen skissera-de planen skulle det ekonomiska samarbetet återupptas genom tillåtandet av ett särskilt bistånd till Turkiet. Grekland motsatte sig dock detta förslag och

gjorde gällande att i Turkiet varken de demokratiska friheterna eller skyddet för de mänskliga rättigheterna var återupprättade i sådan utsträckning att ett återupptagande av förbindelserna var berättigat.

3 Det framgår av handlingarna i målet att ursprunget till detta bistånd går tillbaka till 1979. Den 16 maj 1979 fastställde rådet, i syfte att återuppta associeringen mellan EEG och Turkiet, vilken ståndpunkt gemenskapen skulle inta på olika områden under förhandlingarna inom ramen för associeringsorganen. På området för det ekonomiska samarbetet förklarade sig gemenskapen beredd att inleda förhandlingar om ett fjärde finansprotokoll. För övergångstiden fram till ikraftträdandet av detta protokoll var gemenskapen beredd att till förmån för Turkiet överväga en särskild åtgärd – i form av bidrag uppgående till 75 miljoner ecu under en period av två år – för att finansiera samarbetsåtgärder. Den 19 september 1980 beaktade associeringsrådet gemenskapens erbjudande att bevilja Turkiet ett särskilt bistånd på 75 miljoner ecu och fastställde villkoren för genomförandet av detta bistånd (associeringsrådets beslut nr 2/80).

4 Med hänsyn till den inrikespolitiska utvecklingen i Turkiet beslöt gemenskapen i slutet av 1981 att frysa sina förbindelser med detta land, särskilt på området för ekonomiskt samarbete. Det fjärde finansprotokollet, som paraferats i juni 1981, stadfästes därför inte. Sedan åtaganden på 46 miljoner ecu gjorts, inställdes det särskilda biståndet. Ett belopp på 29 miljoner ecu var därför fortfarande disponibelt.

5 I budgeten för år 1986 var inget åtagandebemyndigande i fråga om det ekonomiska samarbetet med Turkiet upptaget under vederbörliga rubriker i kapitel 96. Däremot var åtagandebemyndiganden på 10 miljoner ecu upptagna i kapitel 100 med avseende på det fjärde finansprotokollet med Turkiet (punkt 9631). Kommissionen ansåg emellertid att det inte var möjligt att genomföra det fjärde finansprotokollet, som var stoppat sedan år 1981, förrän tidigast år 1987 och att under dessa omständigheter de motsvarande anslagen i kapitel 100 i budgeten för år 1986 inte kunde användas som planerat.

6 I en skrivelse av den 17 april 1986 föreslog därför kommissionen den budgetansvariga myndigheten en direkt överföring enligt det i artikel 21.2 i budgetförordningen föreskrivna förfarandet av 10 miljoner ecu från kapitel 100 (preliminära anslag), punkt 9631 (det fjärde finansprotokollet med Turkiet), till kapitel 96 (samarbete med Medelhavsländerna), punkt 9632 (särskilt bistånd till Turkiet). I artikel 21.2 föreskrivs att vad gäller överför-

ingsförslag som rör utgifter som är en nödvändig följd av fördragen eller rättsakter som antagits i enlighet med dessa (härefter kallade "obligatoriska utgifter") skall rådet, efter samråd med Europaparlamentet, fatta beslut med kvalificerad majoritet inom sex veckor. Om rådet inte fattar beslut inom denna tid skall överföringsförslaget anses vara godkänt. Överföringsförslag som rör inte endast obligatoriska utgifter utan även icke-obligatoriska utgifter skall däremot anses vara godkända om varken rådet eller Europaparlamentet har beslutat något annat inom sex veckor från den dag då respektive institution mottog förslagen.

7 Kommissionen ansåg att den föreslagna överföringen rörde anslag som var avsedda att täcka obligatoriska utgifter. Enligt det för sådana fall i artikel 21.2 andra stycket i budgetförordningen föreskrivna förfarandet avgav Europaparlamentet ett yttrande den 29 maj 1986 som gick ut på att ändringsförslaget skulle avslås.

8 Eftersom rådet inte fattade något formellt beslut, ansågs med stöd av den nämnda bestämmelsen överföringsförslaget vara godkänt den 2 juni 1986.

9 För en närmare redogörelse för de faktiska omständigheterna i målet, rättegångens förlopp samt parternas grunder och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

10 Grekland har åberopat tre grunder till stöd för sin talan, nämligen rådets bristande behörighet, maktmissbruk av rådet och gemenskapens åsidosättande av en folkrättslig förpliktelse.

Påståendet om rådets bristande behörighet

11 Grekland har gjort gällande att godkännandet av överföringen skall betraktas som ogiltigt på grund av rådets bristande behörighet i fråga om överföringar av anslag som rör icke-obligatoriska utgifter.

12 Grekland har anfört att det i förevarande fall är fråga om en "blandad" överföring, eftersom den punkt från vilken överföringen skedde (punkt 9631 i kapitel 100) avsåg en obligatorisk utgift medan däremot den punkt till vilken överföringen gjordes (punkt 9632 i kapitel 96) avsåg en icke-obligatorisk utgift. Rådet beslöt ensidigt den 8 maj 1979 om det särskilda biståndet

inom ramen för sitt ståndpunktstagande till utvecklingen av associeringen med Turkiet. Biståndet utgjorde därför enligt Grekland huvudsakligen en "goodwillgest" gentemot Turkiet, vilket för övrigt även ordalydelsen i associeringsrådets beslut nr 2/80 visar. Följaktligen var förfarandet i artikel 21.2 fjärde stycket i budgetförordningen för överföringar som rör både obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter tillämpligt och med hänsyn till Europaparlamentets negativa yttrande borde överföringen inte ha gjorts.

13 Rådet och kommissionen anser däremot att villkoren för tillämpning av överföringsförfarandet för obligatoriska utgifter är uppfyllda i detta fall. De har särskilt gjort gällande att klassificeringen av punkt 9632 som obligatorisk utgift aldrig har ifrågasatts av de tre institutioner som deltar i budgetförfarandet, dvs. Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Enligt dessas gemensamma förklaring av den 30 juni 1982 (EGT nr C 194, s. 1) är det fråga om en extern förpliktelse för gemenskapen gentemot Turkiet. Det särskilda biståndet resulterade i associeringsrådets beslut nr 2/80 av den 19 september 1980, vilket beslut enligt artikel 22 i associeringsavtalet EEG-Turkiet är bindande för gemenskapen. Punkt 9632 är i överensstämmelse med detta klassificerad som obligatorisk utgift i bilagan till den gemensamma förklaringen. Rådet anser vidare att varje uppkommande klassificeringsproblem bör lösas inom ramen för det förfarande som föreskrivs i den gemensamma förklaringen och inte genom ett domstolsförfarande.

14 Det skall först anmärkas att artikel 203 i fördraget, för att på budgetområdet bestämma Europaparlamentets och rådets respektive behörighet, skiljer mellan "utgifter som är en nödvändig följd av detta fördrag eller av rättsakter som har antagits i enlighet med detta" och "andra utgifter än sådana som är en nödvändig följd av detta fördrag eller av rättsakter som antagits i enlighet med detta". Denna skillnad återkommer i artikel 21 i budgetförordningen.

15 Inför svårigheten att bestämma räckvidden av dessa uttryck och med hänsyn till de budgetkriser som uppstått mellan institutionerna vid flera tillfällen fann Europaparlamentet, rådet och kommissionen i den ovannämnda gemensamma förklaringen av den 30 juni 1982 att "harmoniskt samarbete mellan institutionerna är nödvändigt för att gemenskaperna skall kunna fungera väl" och att "olika åtgärder för att förbättra budgetförfarandet bör vidtas genom överenskommelse mellan gemenskapernas institutioner, med vederbörlig hänsyn tagen till deras respektive behörighet enligt fördragen". De tre institutionerna kom i enlighet med detta överens om att betrakta "sådana utgifter som obligatoriska, som budgetmyndigheten är skyldig att införa i budgeten för att

möjliggöra för gemenskapen att uppfylla sina förpliktelser, både internt och externt, i enlighet med fördragen och de rättsakter som antagits i överenskommelse med dem".

16 Det skall erinras om att, som domstolen funnit i sin dom av den 3 juli 1986 (rådet mot parlamentet, mål 34/86, Rec. 1986, s. 2155), frågor om de icke-obligatoriska utgifternas avgränsning i förhållande till de obligatoriska utgifterna är föremål för ett interinstitutionellt förlikningsförfarande som infördes genom den gemensamma förklaringen av Europaparlamentet, rådet och kommissionen av den 30 juni 1982 och att sådana frågor kan lösas inom denna ram. Budgetförfarandet, såsom detta fastställts i fördragets finansiella bestämmelser, vilar huvudsakligen på en dialog mellan institutionerna. Inom ramen för denna dialog gäller samma ömsesidiga skyldigheter till lojalt samarbete som, såsom domstolen funnit, gäller för förbindelserna mellan medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna (se domstolens dom av den 10 februari 1983, Luxemburg mot Europaparlamentet, mål 230/81, Rec. 1983, s. 255).

17 Det skall tilläggas att gemenskapsinstitutionerna i fråga om klassificering av utgifter har ett utrymme för skönsmässig bedömning som dock är begränsat genom den i fördraget föreskrivna kompetensfördelningen mellan institutionerna. Domstolen skall därför se till att institutionerna inom ramen för sitt samarbete inte åsidosätter rättsreglerna och inte använder sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett uppenbart felaktigt eller godtyckligt sätt.

18 I detta sammanhang skall det anmärkas att parterna är ense om klassificeringen som obligatorisk utgift av den budgetpost från vilken överföringen gjordes, nämligen punkt 9631 (det fjärde finansprotokollet) i kapitel 100 (preliminära anslag). Denna klassificering grundar sig för övrigt på att preliminära anslag utgör en reserv som i princip avsatts för överföring till budgetrubriker varifrån anslagen direkt kan användas. I förevarande fall är det anslag som tagits upp under punkt 9631 klassificerat som obligatorisk utgift, eftersom det var avsett att täcka gemenskapens förpliktelser enligt det fjärde finansprotokollet så snart som detta vederbörligen undertecknats och ingåtts. Gemenskapsinstitutionerna gjorde sig alltså inte skyldiga till någon felaktig rättstillämpning när de betraktade den budgetpost från vilken överföringen gjordes som en obligatorisk utgift.

19 När det gäller den budgetpost till vilken överföringen gjordes, nämligen punkt 9632 (särskilt bistånd till Turkiet) i kapitel 96 (samarbete med Medelhavsländerna), skall det anmärkas att gemenskapen i den handling av

den 10 maj 1979 som antogs av rådet den 16 maj 1979 och i vilken gemenskapens ståndpunkt fastställdes för återupptagandet av associeringen mellan EEG och Turkiet, förklarade sig "beredd att till förmån för Turkiet överväga en särskild åtgärd – i form av bidrag uppgående till 75 miljoner ecu under en period av två år – för att finansiera samarbetsåtgärder". Av såväl avfattningen av som innehållet i denna handling framgår att handlingen var avsedd att ge riktlinjer till gemenskapens delegation för förhandlingarna med Turkiet. Dessa riktlinjer var följaktligen inte såsom sådana ägnade att skapa en extern förpliktelse.

20 Det förhållandet att dessa förhandlingar resulterade i associeringsrådets beslut nr 2/80 visar däremot att gemenskapens erbjudande att "bevilja Turkiet ett särskilt bistånd på 75 miljoner ecu" antogs av Turkiet. Genom att upprätta ett samarbete "för genomförandet av det bistånd ... som ställts till Turkiets förfogande" infogade associeringsrådet detta bistånd inom den institutionella ramen för associeringen. Under dessa omständigheter ger ingenting i handlingarna i målet anledning till slutsatsen att klassificeringen av det särskilda biståndet som en obligatorisk utgift utgjorde en felaktig rättstillämpning eller var resultatet av en uppenbar felbedömning.

21 Den grekiska regeringen har vidare gjort gällande att det tillfälliga inställandet av det särskilda biståndet till följd av frysningen av förbindelserna mellan gemenskapen och Turkiet 1981 kan ha påverkat biståndets obligatoriska karaktär. I detta hänseende är det emellertid tillräckligt att konstatera att följderna av ett sådant inställande inte påverkar den rättsliga karaktären av den ifrågavarande förpliktelsen. Beslut nr 2/80 ändrades inte heller på något sätt i anslutning till inställandet av det särskilda biståndet.

22 Under dessa omständigheter kan det konstateras att den budgetansvariga myndigheten inte utnyttjade sitt utrymme för skönsmässig bedömning på något uppenbart felaktigt eller godtyckligt sätt när den klassificerade punkt 9632 (särskilt bistånd till Turkiet) som en obligatorisk utgift. Påståendet om rådets bristande behörighet kan därför inte godtas.

Påståendet om maktmissbruk

23 Grekland har gjort gällande att de preliminära anslagen endast kan överföras till de budgetrubriker som anges i anmärkningarna till kapitel 100 och endast efter antagandet av en motsvarande grundläggande rättsakt. I förevarande fall

antogs aldrig den grundläggande rättsakten för punkt 9631 (det fjärde finansprotokollet) och överföringen användes för att överföra medel till en annan budgetpost, nämligen punkt 9632 (särskilt bistånd till Turkiet). Dessutom överförde rådet anslagen direkt från kapitel 100 till en annan budgetrubrik än som angavs i anmärkningarna till kapitlet, medan det förfarande som enligt den grekiska regeringen borde ha tillämpats var en "triangelöverföring", dvs. en överföring via det motsvarande budgetkonto varifrån anslagen direkt kunde användas.

24 Rådet och kommissionen har anfört att de begränsningar som enligt Grekland gäller för överföringstransaktioner inte framgår av gällande budgetbestämmelser. Dels kan godkännandet av en överföring från kapitel 100 inte vara beroende av att det dessförinnan föreligger en motsvarande grundläggande rättsakt. Dels är en direkt överföring fullt lagenlig, förutsatt endast att det i artikel 21 i budgetförordningen föreskrivna förfarandet iakttas.

25 Det framgår av artikel 15.4 i budgetförordningen att preliminära anslag endast får "användas genom överföring enligt det förfarande som fastställs i artikel 21" i nämnda förordning. I artikel 21 anges förutsättningarna och gränserna för gemenskapsinstitutionernas möjligheter att ändra budgetberäkningarna. Något förbud mot att överföra preliminära anslag till andra budgetrubriker än de som nämns i anmärkningarna till kapitel 100 följer varken av artikel 21 i budgetförordningen eller av någon annan budgetbestämmelse.

26 Av det anförda följer att den budgetansvariga myndigheten kan företa en "direkt" överföring från kapitel 100 till en annan budgetrubrik än den som framgår av anmärkningarna till det kapitlet. Ett sådant överföringsförfarande som Grekland avser skulle inte förbättra vare sig budgetens genomblickbarhet eller dess korrekta genomförande. Påståendet om maktmissbruk kan därför inte godtas.

Påståendet om åsidosättandet av en folkrättslig förpliktelse

27 Grekland har i detta hänseende gjort gällande att gemenskapen har åsidosatt en folkrättslig förpliktelse, nämligen Förenta Nationernas säkerhetsråds resolution nr 541 av den 18 november 1983 med uppmaning till alla stater att inte erkänna någon annan cypriotisk stat än Republiken Cypern. Eftersom Turkiet åsidosatt den nämnda resolutionen har gemenskapen, enligt Grek-

land, genom att bevilja Turkiet ett särskilt bistånd underlåtit att ta hänsyn till detta åsidosättande och följaktligen själv åsidosatt en folkrättslig förpliktelse.

28 I detta hänseende är det tillräckligt att konstatera att nämnda resolution av Förenta Nationernas säkerhetsråd är helt ovidkommande för förbindelserna mellan gemenskapen och Turkiet inom ramen för associeringen. Inte heller detta påstående kan därför godtas.

29 Greklands talan skall därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

30 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Sökanden har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna, inklusive intervenientens.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Greklands talan ogillas.

2) Grekland skall ersätta rättegångskostnaderna, inklusive intervenientens.

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 september 1988.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande