

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

27 септември 1988 година\*

По дело 204-86

**Гръцката република**, за която се явява г-н Giannos Kranidiotis, специален секретар в Министерството на външните работи, подпомаган от г-н Stelios Petrakis, правен съветник по европейските въпроси в Министерството на външните работи, към отдела за Европейските общности, и от професор Krateros Ioannou, със съдебен адрес в Люксембург, в посолството на Гръцката република, 117, Val-Sainte-Croix,

ищец,

срещу

**Съвета на Европейските общности**, за който се явява г-н Félix Van Craeynest, главен администратор в правната служба на Съвета на Европейските общности, със съдебен адрес в Люксембург при J. Käser, управител на правната дирекция на Европейската инвестиционна банка, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

ответник,

подпомаган от

**Комисията на Европейските общности**, за която се явява г-н Hendrik van Lier, член на правния отдел, в качеството му на представител, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Georgios Kremlis, също и член на правния отдел, Jean Monnet Building, Kirchberg,

встъпила страна,

с предмет отмяна на акта, с което е одобрено на 2 юни 1986 г., предложението на Комисията относно прехвърлянето на кредити № 4/86 от глава 100, позиция 9631, в глава 96, позиция 9632 от бюджета на Европейските общности за финансовата 1986 година,

СЪДЪТ,

в състав: г-н Mackenzie Stuart, председател, г-н G. Bosco, г-н O. Due, г-н J. C. Moitinho de Almeida и г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председатели на състав, г-н T. Koopmans, г-н U. Everling, г-н K. Bahlmann, г-н Y. Galmot, г-н C. N. Kakouris и г-н R. Joliet, съдии,

генерален адвокат: г-н G. F. Mancini,

---

\* Език на производството: гръцки.

секретар: г-жа D. Louterman, администратор,

като взе предвид доклада от съдебното заседание и след заседанието от 16 март 1988 г., по време на която представителят на ответника е подпомаган от адв. Stavros Afendras, avocat от адвокатската колегия на Атина и представителя на встъпилата страна е подпомаган от г-жа Buissart, член на правния отдел на Комисията на Европейските общности,

след като изслуша становището на генералния адвокат, представено на заседанието от 25 май 1988 г.,

постанови настоящото

### **Решение**

1. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 4 август 1986 г., Гръцката република на основание на член 173, параграф 1 от Договора за ЕИО е поискала от Съда да анулира акта, с който Съветът е одобрил на 2 юни 1986 г. предложението на Комисията относно прехвърляне на кредити № 4/86 от глава 100 (предварителни кредити), позиция 9631 (четвърти финансов протокол с Турция), в глава 96 (сътрудничество със страните от Средиземноморския басейн), позиция 9632 (специална помощ за Турция), от бюджета на Европейските общности за финансовата 1986 г.

2. Както е видно от приложеното към предложението на Комисията пояснение е постигнат широк консенсус по време на заседанието на Съвета по общи въпроси от 17 февруари 1986 г. относно подхода, предложен от Комисията за „поетапно нормализация на отношенията между Общността и Турция, включително прогресивното възобновяване на финансовото сътрудничество, прекратено по политически причини след 1981 г“. Според една схема, изработена от Комисията, става въпрос за възобновяване на финансовото сътрудничество с отпускане на специалната помощ за Турция. Въпреки това Гръцката република се е противопоставила на това предложение като изтъква, че нито демократичните свободи, нито защитата на правата на човека са в достатъчна степен възстановени в Турция, за да се оправдае възобновяването на тези отношения.

3. От материалите по делото е видно, че произхода на тази помощ е от 1979 г. На 16 май 1979 г., Съветът е променил, с цел възобновяване на асоциирането ЕИО-Турция, позицията на Общността в различни области, за да стане възможно в рамките на това асоцииране, възобновяване на преговорите. В областта на финансовото сътрудничество Общността е обявила, че е готова да започне преговорите по четвърти финансов протокол; за преходен период до влизането в сила на този протокол тя е готова да предвиди в полза на Турция едно специфично действие - под формата на дарение в размер на 75 милиона ECU за две години - предназначено да финансира действията по сътрудничеството. На 19 септември 1980 г. Съветът по асоцииране приема предложението на Общността да се отпусне на Турция изключителна помощ от 75 милиона ECU и определя условията за конкретно прехвърляне на тази помощ (Решение № 2/80 на Съвета по асоцииране).

4. Предвид развитието на вътрешно политическите процеси в Турция, Общността решава в края на 1981 г. да замрази отношенията с тази страна най-вече в областта на финансовото сътрудничество. Четвърти финансов протокол, парафиран през м. юни 1981 г., следователно не е сключен. Специалната помощ е спряна след като 46 милиона ECU вече са предоставени. Следователно 29 милиона ECU са останали на разположение.

5. В бюджет 1986 г., никакъв кредит по линията на финансовото сътрудничество в Турция не е вписан в съответните позиции от глава 96. За сметка на това сума от 10 милиона ECU кредити за ангажимент са предвидени в глава 100 на основание четвъртия финансов протокол с Турция (позиция 9631). Комисията въпреки това е счела, че четвъртия финансов протокол блокиран през 1981 г. не би могъл да влезе в действие по-рано от 1987 г. и при тези условия съответните кредити, вписани в глава 100 от бюджет 1986 г. не биха могли да бъдат използвани, както е предвидено.

6. Следователно Комисията е предложила на бюджетния орган с писмо от 17 април 1986 г., директно прехвърляне на 10 милиона ECU от глава 100 (предварителни кредити), позиция 9631 (четвърти финансов протокол с Турция), към глава 96 (сътрудничество със страните от Средиземноморския басейн), позиция 9632 (специална помощ на Турция), на основата на процедурата по член 21, параграф 2 от финансовия регламент. Тази разпоредба предвижда, че когато става дума за предложение за прехвърляне относно разноски от задълженията по договори и актове, приети на тяхна основа (по-надолу „задължителни разходи“), Съветът след консултации с Парламента гласува с квалифицирано мнозинство в срок от шест седмици. При липса на решение на Съвета в този срок предложенията за прехвърляне се считат одобрени. Но предложенията за прехвърляне, които се отнасят едновременно до задължителните и не задължителните разноски, се считат за одобрени, ако нито Съвета нито Европейския парламент са взели противоположно решение в срок от шест седмици от получаването на тези предложения от страна на двете институции.

7. Комисията е преценила, че предложените прехвърляния се отнасят до кредитите, предназначени за покриване на задължителни разноски. В рамките на процедурата предвидена за тази цел, а именно член 21, параграф 2, алинея 2 от финансовия регламент, Европейския парламент се е произнесъл със становище от 29 май 1986 г., в което се отхвърля предложението за прехвърляне.

8. Тъй като Съветът не е взел никакво официално решение, предложението за прехвърляне се счита за одобрено на основание на упоменатата разпоредба от 2 юни 1986 г.

9. За по-подробно запознаване с фактите по делото за развитието на процедурата и за доводите и аргументите на страните, се прави препратка към доклада от заседанията. Тези елементи от делото се вземат предвид по-надолу единствено с цел да подпомогнат доводите на Съда.

10. Гръцката република се позовава на три довода в защита на своя иск, а именно некомпетентността на Съвета, отклонение от задълженията на Съвета и нарушение от страна на Общността на задължение въз основа на международното право.

### **Относно некомпетентността на Съвета**

11. Гръцката република изтъква, че разрешението за прехвърляне трябва да бъде считано за нищожно, поради некомпетентност на Съвета в областта на прехвърлянето на кредитите свързани с незадължителните разходи.

12. В случая става дума за прехвърляне, чието естество е „смесено“, доколкото разходът, предвиден в изходната позиция (9631 от глава 100), е задължителен, а предвиденият във входящата позиция (9632 от глава 96 ) представлява незадължителен разход. И в действителност специалната помощ е решена еднолично от Съвета на 8 май 1979 г. в рамките на своето становище относно развитието на асоциирането с Турция, и представлява в същността си жест на „добра воля“ към тази страна, така както е видно от самото съдържание на Решение № 2/80 на Съвета по асоцииране. Следователно процедурата по прехвърляне, която се отнася едновременно до задължителни и не задължителни разходи, предвидена в член 21, параграф 2, алинея 4 от финансовия регламент, е приложима по отношение на негативното становище на Европейския парламент и това прехвърляне не би могло да бъде осъществено.

13. Съветът и Комисията считат за сметка на това, че условията за прилагане на процедурата за прехвърляне относно задължителните разходи са налице в случая. Двете институции изтъкват факта, че класифицирането на позиция 9632 като задължителен разход никога не е поставено под съмнение от трите институции, които участват в бюджетната процедура, а именно Европейския парламент, Съвета и Комисията. Съгласно тяхна обща декларация от 30 юни 1982 г. (ОВ 1982 г., С 194, стр. 1), се касае за външно задължение на Общността спрямо Турция. Специалната помощ е включена в Решение № 2/80 на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 г., който на основание на член 22 от Споразумението за асоцииране ЕИО-Турция, обвързва Общността. Позиция 9632 би била по този начин класирана като задължителен разход в приложението към общата декларация. Съветът счита, че когато се поставя проблем за класифициране, той би трябвало да бъде решен в рамките на процедурата, предвидена в общата декларация, а не по съдебен път.

14. Трябва да констатираме първо, че за да се определи в бюджетната сфера съответните права на Европейския парламент и на Съвета член 203 от Договора разграничава „разходите, които произтичат задължително от Договора или от актовете, приети на основата му“ и „другите разходи извън тези, които произтичат задължително от Договора и актовете, приети за неговото изпълнение,“. Финансовият регламент е приел това разграничение в член 21.

15. Изправени пред трудността да определят обхвата на тези термини и предвид бюджетните кризи, които на няколко пъти са противопоставяли

институциите, Европейския парламент, Съветът и Комисията са преценили в рамките на своята обща декларация от 30 юни 1982 г., цитирана по-горе, че „доброто функциониране на общностите изисква хармонично сътрудничество между институциите” и „различни мерки за подобряване на работата на бюджетната процедура ... следва да бъдат взети със споразумение между институции на Общността, така както са определени в договорите по отношение на съответните им правомощия”. Трите бюджетни институции са се съгласили, че „представяват задължителните разходи, разходите, които бюджетната институция трябва да включи в бюджета, за да позволи на Общността да изпълнява вътрешните и външни задължения от Договорите или от актовете, приети за тяхното изпълнение”.

16. Трябва да се припомни в това отношение, че така както Съдът е заявил в своето решение от 3 юли 1986 г. (Съвет/Парламент, 34/86, Recueil, стр. 2155), проблемите за разграничаване на незадължителните разходи по отношение на задължителните такива са предмет на междуинституционална процедура за помирение, установена в общата декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията от 30 юни 1982 г. и тяхното естество е да бъдат решавани в този контекст. И в действителност изпълнението на бюджетната процедура, така както то се предвижда от финансовите разпоредби на договора се основава главно върху междуинституционалния диалог. В рамките на този диалог, който предполага едни и същи общи задължения за лоялно сътрудничество, което така както Съдът вече е приел управляват отношенията между държавите-членки и институциите на Общността (вж. Решение на Съда от 10 февруари 1983 г., Люксембург/Европейски парламент, 230/81, Recueil, стр. 255).

17. Трябва да се приеме, че в областта на класифицирането на разноските, институциите на Общността разполагат с право на преценка, което въпреки това е ограничено от разпределението на компетенциите от институциите, предвидено в Договора. Следователно Съдът трябва да се погрижи тези институции да не нарушават в рамките на своето сътрудничество правните разпоредби и да не използват своето право на преценка по незаконен или произволен начин.

18. В това отношение трябва да се отбележи, че класификацията на изходната позиция, а именно позиция 9631 (четвърти финансов протокол) от глава 100 (предварителни кредити), като задължителен разход не се оспорва от страните. Тази класификация се основава освен това на факта, че предварителните кредити представляват резерв, чието включване в оперативната линия е по принцип предвидено. В случая вписания кредит в позиция 9631 е класиран като задължителен разход, тъй като той е предназначен за покриване на задълженията на Комисията, които произтичат от четвърти финансов протокол, в момента в който последният бъде надлежно подписан и сключен. Институциите на Общността следователно не са извършили правно нарушение, когато са преценили изходната позиция като задължителен разход.

19. Що се отнася до входящата позиция, а именно позиция 9632 (специална помощ за Турция) от глава 96 (сътрудничество със страните от

Средиземноморския басейн), трябва да се отбележи, че в документът от 10 май 1979 г., приет от Съвета на 16 май 1979 г., който определя позицията на Общността за възобновяване на асоциирането на ЕИО-Турция, Общността се обявява „готова да предприеме спрямо Турция, специфично действие под формата на дарение в размер от 75 милиона ECU за две години, предназначено за финансиране на действия по сътрудничеството”. От текста на този документ е видно, че неговото съдържание е предназначено да даде директиви на делегацията на Общността при преговори с Турция. Тези директиви следователно не са могли сами по себе си да създадат вътрешно задължение.

20. За сметка на това фактът, че преговорите са довели до Решение № 2/80 на Съвета по асоцииране показва, че предложението на Комисията да „отпусне на Турция изключителна помощ от 75 милиона ECU „е приета от Турция. В действителност като се създава сътрудничество за „въвеждане на помощта... предоставена на Турция”, Съветът по асоцииране слага помощта в институционната рамка на асоциирането. При тези условия от материалите по делото не е видно, че може да се направи заключението, че класификацията специална помощ като задължителен разход носи правен порок или явна грешка в преценката.

21. Гръцкото правителство поддържа тезата, че прекратяването на специалната помощ в следствие замразяване на отношенията между Общността и Турция през 1981 г., би следвало да има отражение върху задължителния характер на помощта. В това отношение трябва да констатираме, че последствията за това прекратяване не накърняват правния характер на въпросното задължение. Решение № 2/80 не е претърпяло никаква промяна в следствие прекратяването на специалната помощ.

22. При тези условия трябва да се констатира, че бюджетната институция не е използвала своето право на преценка по явно незаконен или произволен начин, като е класифицирала позиция 9632 (специална помощ на Турция) като задължителен разход. Доводът, основан на некомпетентността на Съвета, следователно трябва да бъде отхвърлен.

Относно злоупотребата с правомощия

23. Гръцката република поддържа, че предварителните кредити не могат да бъдат прехвърляни в упоменатите позиции в бележките от глава 100 и това може да стане единствено след приемане на съответния базов акт. Но в случая базов акт за позиция 9631 (четвърти финансов протокол) никога не е приеман и прехвърлянето е използван за предоставяне на средства на различна позиция, а именно позиция 9632 (специална помощ за Турция). Съветът е следвал процедурата за директно прехвърляне на кредити по глава 100 от една позиция на друга, различна от първоначално предвидената, съгласно бележките по тази глава, докато правилната процедура за „триъгълно” прехвърляне, което ще рече прехвърляне през съответната оперативна линия е трябвало да бъде приложено.

24. Съветът и Комисията считат, че ограниченията, които според гръцката република са приложени на операциите по прехвърляне, не произтичат от бюджетните текстове. От една страна разрешението за прехвърляне по глава 100 не би могло да бъде поставено под условие от предварителното съществуване на съответния базов акт, от друга страна едно директно прехвърляне би било напълно законно при единственото условие, че предвидената процедура по член 21 от финансовия регламент бъде спазена.

25. От член 15, параграф 4 от финансовия регламент е видно, че предварителните кредити „не могат да бъдат използвани по линия на прехвърлянето според процедурата предвидена в член 21” от упоменатия регламент. Тази последна разпоредба установява условията и границите, в които институциите на Общността могат да променят бюджетните прогнози. Забрана да се прехвърлят предварителни кредити по позиции, различни от упоменати в бележките по глава 100, не се съдържа в член 21 от финансовия регламент нито в никоя друга бюджетна разпоредба.

26. От казаното по-горе следва, че бюджетния орган има право да извърши директно „прехвърляне” от глава 100 на друга позиция, различна от тази, която е взета за основа при бележките по тази глава. В действителност процедура по прехвърляне такава каквато предвижда гръцката република не би подобрила нито прозрачността на бюджета, нито редовността на неговото изпълнение. Следователно доводът, основан на злоупотреба с правомощията, следва да бъде отхвърлен.

Относно довода за нарушение на задължения съгласно международното право

27. Гръцката република се позовава в тази област на нарушения от страна на Общността на задължение по международното право, а именно Резолюция № 541 от 18 ноември 1983 г. на Съвета за сигурност на ООН, която приканва всички държави да не признават друга кипърска държава освен Република Кипър. Доколкото Турция е нарушила упоменатата резолюция, Общността като отпуска специална помощ на Турция е пренебрегнала това нарушение и следователно е нарушила самата тя задължение, което произтича за нея от международното право.

28. В това отношение следва да се отбележи, че резолюцията на Съвета за сигурност на ООН, цитирана по-горе, е напълно чужда на отношенията между Общността и Турция в рамките на асоциирането. Този довод следователно трябва да бъде отхвърлен.

29. Следователно исквата молба следва да бъде отхвърлена в нейната цялост.

### **По съдебните разноси**

29. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане. След като ищецът е загубил делото, трябва да бъде осъден да заплати разноските заедно с тези на встъпилата страна.

По изложените съображения Съдът реши:

**1. Исковата молба се отхвърля.**

**2. Гръцката република се осъжда да заплати разноските, заедно с тези на встъпилата страна.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 27 септември 1988 година.

Подписи