

## PRESUDA SUDA

27. rujna 1988. (\*)

„Prijenos odobrenih sredstava iz jednog poglavlja u drugo u okviru Komisijinih proračunskih procjena za financijsku godinu 1986. (Posebna potpora za Tursku)”

U predmetu 204/86,

**Helenska Republika**, koju zastupa Giannos Kranidiotis, posebni tajnik u Ministarstvu vanjskih poslova, uz asistenciju Steliosa Perrakisa, pravnog savjetnika za europske poslove u Odjelu za Europske zajednice Ministarstva vanjskih poslova, i profesora Kraterosa Ioannoua, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu veleposlanstva Helenske Republike, 117 rue Val-Sainte-Croix,

tužitelj,

protiv

**Vijeća Europskih zajednica**, koje zastupa Félix van Craeynest, glavni administrator u pravnoj službi Vijeća Europskih zajednica, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu Jörga Käsera, direktora pravne službe Europske investicijske banke, 100 boulevard Konrad-Adenauer,

tuženik,

koje podupire

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupa Hendrik van Lier, član njezine pravne službe, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu Georgiosa Kremlisa, člana njezine pravne službe, zgrada Jean Monnet, Luxembourg,

intervenijent,

povodom tužbe za poništenje akta kojim je 2. lipnja 1986. prešutno odobren prijedlog Komisije za prijenos odobrenih sredstava br. 4/86 iz poglavlja 100. stavke 9631 u poglavlje 96. stavku 9632 proračuna Europskih zajednica za 1986.,

SUD,

u sastavu: Lord Mackenzie Stuart, predsjednik, G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida i G. C. Rodríguez Iglesias (predsjednici vijeća), T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris i R. Joliet, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini,

tajnik: D. Louterman, administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nastavno na usmeni postupak održan 16. ožujka 1988., tijekom kojeg je agentu tuženika asistirao Stavros Afendras, član odvjetničke komore u Ateni, dok je agentu intervenijenta asistirala gđa Buissart, članica pravne službe Komisije Europskih zajednica,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. svibnja 1988.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Tužbom podnesenom tajništvu Suda 4. kolovoza 1986. Helenska Republika zatražila je na temelju članka 173. prvog stavka Ugovora o EEZ-u poništenje akta kojim je 2. lipnja 1986. Vijeće prešutno odobrilo prijedlog Komisije za prijenos odobrenih sredstava br. 4/86 iz poglavlja 100. (privremena sredstva) stavke 9631 (Četvrti financijski protokol s Turskom) u poglavlje 96. (Suradnja s mediteranskim zemljama) stavku 9632 (Posebna potpora za Tursku) proračuna Europskih zajednica za financijsku godinu 1986.
- 2 U skladu s obrazloženjem priloženim prijedlogu Komisije, tijekom sastanka Vijeća o općim poslovima održanog 17. veljače 1986. postignut je široki konsenzus o pristupu koji je predložila Komisija, a koji se sastojao od „normalizacije odnosa između Zajednice i Turske u fazama te osobito postupne ponovne uspostave financijske suradnje, koja je 1981. obustavljena zbog političkih razloga”. U skladu s planom Komisije, namjera je bila započeti ponovno uspostavu financijske suradnje odmrzavanjem posebne potpore za Tursku. Međutim, Helenska Republika usprotivila se tom prijedlogu uz obrazloženje da u Turskoj nisu ponovno uspostavljene demokratske slobode i zaštita ljudskih prava u dovoljnoj mjeri kako bi se opravdala ponovna uspostava odnosa.
- 3 Iz spisa proizlazi da potpora potječe iz 1979. Kako bi preispitalo pridruživanje Turske EEZ-u, Vijeće je 16. svibnja 1979. donijelo stajalište Komisije u različitim područjima radi pregovora unutar institucionalnog okvira pridruživanja. Kad je riječ o financijskoj suradnji, Zajednica je izjavila da je spremna započeti pregovore o Četvrtom financijskom protokolu; Zajednica je za prijelazno razdoblje do stupanja na snagu protokola bila spremna razmotriti posebno djelovanje za financiranje mjera suradnje u obliku bespovratnih sredstava Turskoj u iznosu od 75 milijuna ECU u razdoblju od dvije godine. Vijeće za pridruživanje 19. rujna 1980. primilo je na znanje ponudu Zajednice da Turskoj odobri izvanrednu potporu u ukupnom iznosu od 75 milijuna ECU i utvrdilo uvjete za provedbu te potpore (Odluka br. 2/80 Vijeća za pridruživanje).
- 4 Komisija je s obzirom na razvoj unutarnje politike u Turskoj odlučila krajem 1981. zamrznuti odnose s tom zemljom, osobito u području financijske suradnje. Stoga nije sklopljen Četvrti financijski protokol koji je bio parafiran u lipnju 1981. Posebna je

potpora obustavljena nakon što je dodijeljeno 46 milijuna ECU. Stoga je na raspolaganju još uvijek bilo 29 milijuna ECU.

- 5 U proračunu za 1986. nisu bila unesena odobrena sredstva za preuzete obveze u pogledu financijske suradnje s Turskom u odgovarajuće linije poglavlja 96. Međutim, odobrena sredstva za preuzete obveze u iznosu od 10 milijuna ECU bila su predviđena u poglavlju 100. za Četvrti financijski protokol s Turskom (stavka 9631). Komisija je, međutim, smatrala da bi se Četvrti financijski protokol, koji je bio blokiran od 1981., mogao provesti najranije 1987. i da se u tim okolnostima odgovarajuća odobrena sredstva u poglavlju 100. proračuna za 1986. ne mogu upotrijebiti kako je predviđeno.
- 6 Stoga je Komisija u pismu od 17. travnja 1986. proračunskom tijelu predložila izravan prijenos 10 milijuna ECU iz poglavlja 100. (privremena sredstva) stavke 9631 (Četvrti financijski protokol s Turskom) u poglavlje 96. (Suradnja s mediteranskim zemljama) stavku 9632 (Posebna potpora za Tursku) u skladu s postupkom iz članka 21. stavka 2. Financijske uredbe. Tom odredbom propisano je da u slučaju prijedloga za prijenos koji se odnose na rashode koji su u skladu s Ugovorima ili aktima donesenima na temelju njih obvezni (u daljnjem tekstu: obvezni rashodi), Vijeće nakon savjetovanja s Europskim parlamentom odlučuje kvalificiranom većinom u roku od šest tjedana. Ako Vijeće ne donese odluku u tom roku, prijedlozi za prijenos smatraju se odobrenima. Suprotno tome, prijedlozi za prijenos koji se ne odnose samo na obvezne već i na neobvezne rashode smatraju se odobrenima ako ni Vijeće ni Europski parlament nisu odlučili drukčije u roku od šest tjedana od datuma na koji su te dvije institucije primile prijedloge.
- 7 Komisija je smatrala da se predloženi prijenos odnosio na odobrena sredstva namijenjena pokrivanju obveznih rashoda. U okviru relevantnog postupka iz članka 21. stavka 2. drugog podstavka Financijske uredbe, Europski parlament u svojem je mišljenju od 29. svibnja 1986. zauzeo stajalište da bi predloženi prijenos trebalo odbiti.
- 8 Budući da Vijeće nije donijelo formalnu odluku, predloženi se prijenos u skladu s tom odredbom smatrao odobrenim 2. lipnja 1986.
- 9 Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja predmeta, tijekom postupka te tužbenih razloga i argumenata stranaka upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se navode samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.
- 10 Helenska Republika podnijela je tri tužbena razloga u potporu svojoj tužbi: nenadležnost Vijeća, zlouporaba ovlasti Vijeća i povreda obveze međunarodnog prava koju je počinila Zajednica.

Tužbeni razlog koji se temelji na nenadležnosti Vijeća

- 11 Helenska Republika smatra da se odobrenje za prijenos mora smatrati nevaljanim jer Vijeće nije nadležno za prijenose odobrenih sredstava koji se odnose na neobvezne rashode.
- 12 U ovom slučaju radilo se o „mješovitom” prijenosu jer su rashodi iz izlazne stavke (stavke 9631 poglavlja 100.) bili obvezni, dok su rashodi iz ulazne stavke (stavke

9632 poglavlja 96.) bili neobvezni. Vijeće je o posebnoj potpori jednoglasno odlučilo 8. svibnja 1979., kada je donijelo svoje stajalište o razvoju pridruživanja Turske, i stoga je potpora u načelu bila „znak dobre volje” prema toj zemlji, što je, uostalom, potvrđeno i samim tekstom Odluke br. 2/80 Vijeća za pridruživanje. Posljedično, postupak iz članka 21. stavka 2. četvrtog podstavka Financijske uredbe za prijenose koji uključuju obvezne i neobvezne rashode bio je primjenjiv te stoga, s obzirom na negativno mišljenje Europskog parlamenta, prijenos nije trebalo provesti.

- 13 Vijeće i Komisija smatraju da su u ovom slučaju zadovoljeni uvjeti za primjenu postupka prijenosa za obvezne rashode. Dvije institucije osobito tvrde da Europski parlament, Vijeće i Komisija, odnosno tri institucije koje sudjeluju u proračunskom postupku, nikada nisu doveli u pitanje klasifikaciju stavke 9632 kao obveznih rashoda. U skladu sa Zajedničkom izjavom tih triju institucija od 30. lipnja 1982. (SL C 194, str. 1.), riječ je o vanjskoj obvezi Zajednice prema Turskoj. Posebna potpora dovela je do Odluke br. 2/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980., koja je u skladu s člankom 22. Sporazuma o pridruživanju EEZ-Turska obvezujuća za Zajednicu. Stoga je stavka 9632 u prilogu Zajedničkoj izjavi klasificirana kao obvezni rashodi. Vijeće nadalje smatra da bi sve probleme klasifikacije trebalo riješiti u okviru postupka predviđenog Zajedničkom izjavom, a ne pokretanjem sudskog postupka.
- 14 Na početku valja napomenuti da se, kako bi se utvrdile ovlasti Europskog parlamenta i Vijeća u proračunskim pitanjima, u članku 203. Ugovora „rashodi koji nužno proizlaze iz ovog Ugovora ili iz akata donesenih u skladu s njime” razlikuju od „rashoda koji ne proizlaze nužno iz ovog Ugovora ili iz akata donesenih u skladu s njime”. Ta je razlika ponovljena i u članku 21. Financijske uredbe.
- 15 S obzirom na poteškoće u utvrđivanju opsega tih pojmova i na proračunske krize koje su u više navrata nastale među institucijama, Europski parlament, Vijeće i Komisija naveli su u gore navedenoj Zajedničkoj izjavi od 30. lipnja 1982. da je „usklađena suradnja institucija neophodna za neometano funkcioniranje Zajednica” i da „bi institucije Zajednice, poštujući odgovarajuće ovlasti utvrđene Ugovorima, trebale sporazumno donijeti različite mjere za poboljšanje funkcioniranja proračunskog postupka”. [neslužbeni prijevod] Stoga su se tri institucije dogovorile da su „obvezni rashodi oni koje je proračunsko tijelo dužno unijeti u proračun kako bi se Zajednici omogućilo da ispuni svoje unutarnje i vanjske obveze iz Ugovora i akata donesenih u skladu s njime”. [neslužbeni prijevod]
- 16 U tom pogledu valja podsjetiti da su, kao što je Sud presudio u svojoj presudi od 3. srpnja 1986. (Vijeće/Parlament, 34/86, Zb., str. 2155.), problemi koji se odnose na razgraničenje neobveznih rashoda u odnosu na obvezne rashode predmet međuinstitucijskog postupka pomirenja utvrđenog Zajedničkom izjavom Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije od 30. lipnja 1982. te se mogu riješiti unutar tog okvira. Funkcioniranje proračunskog postupka, kako je utvrđen financijskim odredbama Ugovora, u biti se temelji na međuinstitucijskom dijalogu. U okviru tog dijaloga vrijede iste uzajamne obveze lojalne suradnje kojima su, kao što je Sud utvrdio, uređeni odnosi između država članica i institucija Zajednice (vidjeti presudu od 10. veljače 1983., Luksemburg/Europski parlament, 230/81, Zb., str. 255.).
- 17 Valja dodati da institucije Zajednice u pogledu klasifikacije rashoda imaju diskrecijsku ovlast, koja je, međutim, u skladu s Ugovorom ograničena podjelom

nadležnosti među institucijama. Sud stoga mora osigurati da institucije u okviru svoje međuinstitucijske suradnje ne zanemaruju pravna pravila i ne izvršavaju svoju diskrecijsku ovlast očito pogrešno ili proizvoljno.

- 18 U tom pogledu valja napomenuti da stranke ne osporavaju klasifikaciju izlazne stavke, odnosno stavke 9631 (Četvrti financijski protokol) poglavlja 100. (privremena sredstva), kao obveznih rashoda. Osim toga, ta se klasifikacija temelji na činjenici da privremena sredstva čine pričuvu koja je u načelu predviđena za dodjelu operativnoj liniji. U ovom su slučaju odobrena sredstva unesena u stavku 9631 klasificirana kao obvezni rashodi jer su se njima namjeravale pokriti obveze Zajednice proizišle iz Četvrtog financijskog protokola nakon njegova urednog potpisivanja i sklapanja. Stoga institucije Zajednice nisu počinile pogrešku koja se tiče prava kada su izlaznu stavku klasificirale kao obvezne rashode.
- 19 U pogledu ulazne stavke, odnosno stavke 9632 (Posebna potpora za Tursku) poglavlja 96. (Suradnja s mediteranskim zemljama), valja napomenuti da u dokumentu od 10. svibnja 1979., koji je Vijeće donijelo 16. svibnja 1979. i u kojem je utvrđeno stajalište Zajednice o ponovnom oživljavanju pridruživanja Turske EEZ-u, Zajednica je izjavila da je „spremna razmotriti posebno djelovanje za financiranje mjera suradnje u obliku bespovratnih sredstava Turskoj u iznosu od 75 milijuna ECU u razdoblju od dvije godine”. Iz teksta i sadržaja dokumenta proizlazi da je njegova svrha bila dati delegaciji Zajednice smjernice za pregovore s Turskom. Posljedično, te smjernice kao takve nisu mogle dovesti do nastanka vanjske obveze.
- 20 Suprotno tome, činjenica da su ti pregovori doveli do Odluke br. 2/80 Vijeća za pridruživanje ukazuje na to da je Turska prihvatila ponudu Zajednice „da Turskoj odobri izvanrednu potporu u ukupnom iznosu od 75 milijuna ECU”. Osiguravanjem suradnje u pogledu „provedbe [...] potpore [...] koja je stavljena na raspolaganje Turskoj” Vijeće za pridruživanje stavilo je tu potporu u institucionalni okvir pridruživanja. U tim se okolnostima na temelju elemenata spisa ne može zaključiti da je klasifikacija posebne potpore kao obveznih rashoda pogreška koja se tiče prava ili očita pogreška u ocjeni.
- 21 Vlada Helenske Republike isto je tako tvrdila da je obustava posebne potpore nakon zamrzavanja odnosa između Zajednice i Turske 1981. mogla utjecati na obveznu narav potpore. Međutim, u tom pogledu valja utvrditi da posljedice takve obustave nemaju učinak na pravnu narav dotične obveze. Odluka br. 2/80 nije bila ni na koji način izmijenjena nakon obustave posebne potpore.
- 22 U tim okolnostima valja utvrditi da proračunsko tijelo svoju diskrecijsku ovlast nije izvršilo očito pogrešno ili proizvoljno kada je stavku 9632 (Posebna potpora za Tursku) klasificiralo kao obvezne rashode. Stoga tužbeni razlog koji se temelji na nenadležnosti Vijeća valja odbiti.

Tužbeni razlog koji se temelji na zlouporabi ovlasti

- 23 Helenska Republika tvrdi da se privremena sredstva mogu prenijeti samo u linije navedene u napomenama uz poglavlje 100. i tek nakon donošenja odgovarajućeg temeljnog akta. U ovom slučaju temeljni akt za stavku 9631 (Četvrti financijski protokol) nikada nije donesen i prijenos je upotrijebljen kako bi se osigurala sredstva

za drugu stavku, odnosno stavku 9632 (Posebna potpora za Tursku). Osim toga, Vijeće je prenijelo odobrena sredstva izravno iz poglavlja 100. u liniju koja se razlikuje od linije koja se zahtijeva u skladu s napomenama uz to poglavlje, a primjenjiv je bio pravilan postupak prijenosa koji uključuje tri linije, odnosno prijenos preko odgovarajuće operativne linije.

- 24 Vijeće i Komisija smatraju da ograničenja kojima, prema mišljenju Helenske Republike, podliježu postupci prijenosa ne proizlaze iz proračunskih tekstova. S jedne strane, odobrenje za prijenos iz poglavlja 100. ne može se uvjetovati prethodnim postojanjem odgovarajućeg temeljnog akta. S druge strane, izravan prijenos potpuno je zakonit ako se poštuje postupak iz članka 21. Financijske uredbe.
- 25 Iz članka 15. stavka 4. Financijske uredbe proizlazi da se privremena sredstva „mogu upotrijebiti samo s pomoću prijenosa u skladu s postupkom iz članka 21.” Financijske uredbe. [neslužbeni prijevod] U tom članku utvrđeni su uvjeti i ograničenja kojima institucije Zajednice mogu izmijeniti predviđanje proračuna. Prijenos privremenih sredstava u linije koje nisu navedene u napomenama uz poglavlje 100. nije zabranjen ni člankom 21. Financijske uredbe ni bilo kojom drugom proračunskom odredbom.
- 26 Iz prethodno navedenoga proizlazi da proračunsko tijelo može provesti „izravan” prijenos iz poglavlja 100. u liniju koja nije linija koja se zahtijeva na temelju napomena uz to poglavlje. Postupkom prijenosa kakav predviđa Helenska Republika ne bi se poboljšala transparentnost proračuna ili njegova uredna provedba. Stoga tužbeni razlog koji se temelji na zlouporabi ovlasti valja odbiti.

Tužbeni razlog na temelju povrede obveze međunarodnog prava

- 27 U tom pogledu Helenska Republika tvrdi da je Zajednica povrijedila obvezu međunarodnog prava, odnosno Rezolucije br. 541 od 18. studenoga 1983. Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda kojom se sve države pozivaju da ne priznaju nijednu drugu ciparsku državu osim Republike Cipra. U mjeri u kojoj Turska nije poštovala tu rezoluciju, Zajednica je dodjelom posebne potpore Turskoj zanemarila tu povredu te time i sama povrijedila obvezu međunarodnog prava.
- 28 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da gore navedena rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda ni na koji način nije povezana s odnosima između Zajednice i Turske u okviru pridruživanja. Stoga i taj tužbeni razlog valja odbiti.
- 29 Posljedično, tužbu valja odbiti u cijelosti.

### **Troškovi**

- 30 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da tužitelj nije uspio u svojem tužbenom zahtjevu, treba mu se naložiti snošenje troškova, uključujući i troškove intervenijenta.

Slijedom navedenoga,

SUD,

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Helenskoj Republici nalaže se snošenje troškova, uključujući troškove intervenijenta.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 27. rujna 1988.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: grčki

RADNI PRIJEVOD