URTEIL DES GERICHTSHOFES
14. November 1989 *

In der Rechtssache 30/88

Griechische Republik, vertreten durch G. Kranidiotis, Sonderbeauftragter des Außenministeriums, Beistände: Professor S. Perrakis, S. Zisimopoulos, Sachverständiger in der Dienststelle des Außenministeriums für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, und C. Samonis, Mitglied der Besonderen Dienststelle des Außenministeriums für Rechtsfragen der Europäischen Gemeinschaften, Zustellungsanschrift: Botschaft der Griechischen Republik, 117, Val-Sainte-Croix,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. J. Kuiper, Juristischer Dienst der Kommission, Beistand: Rechtsanwalt S. Afendras, Athen, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Aufhebung von drei Entscheidungen der Kommission, durch die am 17. November und am 10. Dezember 1987 Finanzierungsvorhaben im Rahmen der Sonderhilfe für die Türkei bewilligt wurden,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler und M. Zuleeg, der Richter T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse und M. Díez de Velasco,

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: J.-G. Giraud

* Verfahrenssprache: Griechisch.

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 25. April 1989,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. Juli 1989,

folgendes

Urteil

1 Die Griechische Republik hat mit Klageschrift, die am 27. Januar 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung von drei Entscheidungen der Kommission vom 17. November und vom 10. Dezember 1987, die sich auf Finanzierungsvorhaben im Rahmen der Sonderhilfe für die Türkei beziehen.

2 Aus den Akten geht hervor, daß die Gemeinschaft sich 1979 bereit erklärte, zugunsten der Türkei eine Sondermaßnahme — in Form von Zuwendungen in Höhe von 75 Millionen ECU in zwei Jahren — zur Finanzierung von Kooperationsvorhaben vorzusehen. Der Assoziationsrat EWG—Türkei nahm das Angebot der Gemeinschaft, der Türkei eine Sonderhilfe von 75 Millionen ECU zu gewähren, zur Kenntnis und legte die Bedingungen für die Durchführung dieser Hilfe fest (Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates). Der Beschluß hat folgenden Wortlaut:

„1) Bei der Durchführung der der Türkei von der Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Sonderhilfe von 75 Millionen Europäischen Rechnungseinheiten arbeiten die Türkei und die Gemeinschaft im Assoziationsausschuß zusammen.

2) Die Türkei unterbreitet die spezifischen Vorhaben direkt der Kommission, die sie anhand der von der Delegation der Gemeinschaft im Assoziationsrat für die Verwendung der Sonderhilfe angegebenen Kriterien prüft.

3) Die Gemeinschaft unterrichtet die Türkei davon, wie über ihre Anträge entschieden wurde.

4) Der Assoziationsausschuß verfolgt die Durchführung der Hilfe. Er tritt zu diesem Zweck auf Antrag einer der beiden Parteien zusammen.

5) Dieser Beschluß tritt am 1. Juli 1980 in Kraft."

3 Nach einer „Erklärung des Rates zur internen Durchführung des Beschlusses Nr. 2/80", die ins Protokoll der Ratstagung vom 30. Juni 1980 aufgenommen wurde, beschloß „der Rat bei der Billigung der Vorhaben dasselbe Verfahren anzuwenden wie bei der Durchführung der mit den Ländern des Mittelmeerraums geschlossenen Finanzprotokolle". Nach diesem Ad-hoc-Verfahren konnten nur die von der Kommission und der Europäischen Investitionsbank übermittelten Finanzierungsvorhaben als angenommen gelten, die die aus diesem Anlaß gebildete Ad-hoc-Gruppe einstimmig billigte. Die ersten drei Vorhaben im Rahmen der Sonderhilfe wurden von der Kommission nach dem Ad-hoc-Verfahren geprüft und im Juni 1981 gebilligt.

4 Angesichts der innenpolitischen Entwicklung in der Türkei beschloß die Gemeinschaft Ende 1981, ihre Beziehungen zu diesem Land, insbesondere auf dem Gebiet der finanziellen Zusammenarbeit, einzufrieren. Die Sonderhilfe wurde ausgesetzt, nachdem in Höhe von 46 Millionen ECU Mittelbindungen vorgenommen worden waren. Es blieb daher ein Betrag in Höhe von 29 Millionen verfügbar.

5 Nach der Wiederaufnahme der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei im Jahre 1986 forderte die Kommission die Türkei auf, ihr Vorhaben zu benennen, die durch neue Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen der Sonderhilfe finanziert werden könnten. Als die Türkei dieser Aufforderung nachkam, war die Kommission der Auffassung, das Ad-hoc-Verfahren für die Billigung der zur Durchführung der Finanzprotokolle mit den Ländern des Mittelmeerraums benannten Vorhaben sei nicht mehr anwendbar, da der Rat in der Zwischenzeit die Verordnung Nr. 3973/86 vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung der von der Gemeinschaft mit Algerien, Marokko, Tunesien, Ägypten, Libanon, Jordanien, Syrien, Malta und Zypern geschlossenen Protokolle über die finanzielle und technische Zusammenarbeit (ABl. L 370, S. 5) erlassen habe.

6 Beim Erlaß dieser Verordnung hatten der Rat und die Kommission nämlich erklärt, daß diese keinesfalls einen Präzedenzfall für die Durchführung anderer als der in der Verordnung bezeichneten Finanzprotokolle bilden dürfe und daß das Verfahren für die Durchführung dieser anderen Protokolle aufgrund der jedem von ihnen zukommenden Verdienste festgelegt werde. Die Kommission hielt es jedoch für angebracht, sich die Erfahrung der Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungsprojekte in den Ländern des Mittelmeerraums zunutze zu machen, und beschloß infolgedessen, sie als „Mitglieder" des „Ausschusses ‚Artikel 6' "der Verordnung Nr. 3973/86 anzuhören, ohne jedoch die Verfahren dieses Ausschusses anzuwenden.

7 Die Kommission setzte dementsprechend drei Hilfevorhaben zugunsten der Türkei auf die Tagesordnung des Ausschusses „Artikel 6", nämlich ein Vorhaben Business-week EWG—Türkei, ein Programm für die Bekämpfung der Malaria in der östlichen Mittelmeer-Küstenregion der Türkei und ein Vorhaben, das die Nutzung der geothermischen Energie in Westanatolien betraf. Trotz der Einwände der griechischen Delegation gegen die Rechtmäßigkeit des angewandten Verfahrens wurden die Vorhaben von den Mitgliedern des Ausschusses mit qualifizierter Mehrheit befürwortet. Die Kommission billigte durch Entscheidungen vom 17. November und vom 10. Dezember 1987 die Finanzierung dieser Vorhaben im Rahmen der Sonderhilfe.

8 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

9 Die Griechische Republik stützt ihre Klage auf vier Klagegründe, nämlich fehlende Rechtsgrundlage, Verletzung des Gemeinschaftsrechts, Verletzung wesentlicher Formvorschriften sowie Verfahrensmißbrauch und fehlende Zuständigkeit der Kommission zum Erlaß der angefochtenen Rechtsakte.

Zum Klagegrund der fehlenden Rechtsgrundlage

10 Die griechische Regierung macht geltend, aus Artikel 2 Absatz 1 des Abkommens über die zur Durchführung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei zu treffenden

Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren (64/737/EWG; ABl. 1964, S. 3703, im folgenden: „Regierungsabkommen") in Verbindung mit den Artikeln 7 und 22 des Assoziationsabkommens EWG—Türkei (ABl. 1964, S. 3685) ergebe sich, daß die Anwendbarkeit der Beschlüsse des Assoziationsrats durch einstimmig gefaßte Beschlüsse des Rates nach Stellungnahme der Kommission ausgesprochen werde. Da es im vorliegenden Fall an einem solchen Beschluß über die Anwendung fehle, habe die Kommission keine Rechtsgrundlage für die Finanzierung der Vorhaben in der Türkei gehabt. Artikel 2 Absatz 1 des Regierungsabkommens sei insoweit klar und eindeutig und lasse den zuständigen Gemeinschaftsorganen keine Möglichkeit, davon abzuweichen.

11 Die Kommission macht geltend, durch Artikel 2 Absatz 1 solle die Kommission nicht verpflichtet werden, jeden Beschluß des Assoziationsrats, der in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle, umzusetzen. Das Erfordernis einer einstimmigen Zustimmung des Rates zur „Anwendbarkeit" der Beschlüsse des Assoziationsrats sei im Sinne von „wenn es für ihre Anwendung in der Gemeinschaft erforderlich ist" und nicht im Sinne von „weil es für ihre Anwendung in der Gemeinschaft erforderlich oder unerläßlich ist" zu verstehen. Die Praxis des Rates in diesem Bereich entspreche im übrigen weitgehend dieser Auslegung. Der Beschluß Nr. 2/80 stelle daher insoweit die Rechtsgrundlage der Haushaltslinie 9632 betreffend die Sonderhilfe für die Türkei dar, als er die wesentlichen Angaben für die Verwendung der entsprechenden Mittel enthalte, die auf diese Weise im Haushaltsplan der Gemeinschaften veranschlagt seien.

12 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß die Bestimmungen eines vom Rat gemäß den Artikeln 228 und 238 EWG-Vertrag geschlossenen Abkommens nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe zuletzt das Urteil vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86, Demirel, Slg. 1987, 3719, Randnr. 7) von dessen Inkrafttreten an einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung bilden.

13 Zur Verwirklichung der Ziele des Assoziationsabkommens EWG—Türkei und in den darin vorgesehenen Fällen ist der Assoziationsrat nach Artikel 22 dieses Abkommens befugt, Beschlüsse zu fassen. Was den Beschluß Nr. 2/80 angeht, hat der Gerichtshof im Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 204/86 (Griechische Republik/Rat, Slg. 1988, 5323, Randnr. 20) bereits entschieden, daß der Assoziationsrat mit der Schaffung einer Kooperation „zur Durchführung der

der Türkei ... zur Verfügung gestellten Hilfe" diese in den institutionellen Rahmen der Assoziation eingefügt hatte. Aufgrund seines unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Assoziationsabkommen ist der Beschluß Nr. 2/80 daher seit seinem Inkrafttreten integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung.

14 Von diesen Überlegungen ausgehend ist sodann das Vorbringen der Griechischen Republik zu prüfen, Beschlüsse des Assoziationsrats dürften nur durchgeführt werden, wenn sie vom Rat einstimmig gebilligt worden seien.

15 Nach Artikel 7 des Assoziationsabkommens treffen die Vertragsparteien alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Abkommen und unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele des Abkommens gefährden könnten. Nach Artikel 22 des Assoziationsabkommens ist jede der beiden Parteien verpflichtet, die zur Durchführung der Beschlüsse des Assoziationsrats erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

16 Im vorliegenden Fall wurden die Bedingungen, unter denen die Sonderhilfe für die Türkei durchgeführt werden sollte, durch den Beschluß Nr. 2/80 genau festgelegt. Durch ihn wurden nämlich die in diesem Zusammenhang wesentlichen Punkte, wie der Betrag der Hilfe, die Modalitäten der Vorlage der Vorhaben durch die Türkei und die Prüfung dieser Vorhaben durch die Kommission, geregelt. Im übrigen war in ihm angegeben, daß der Assoziationsausschuß die Durchführung der Hilfe verfolgen werde. Die Durchführung des Beschlusses 2/80 war somit nach seinem Wortlaut ohne den vorherigen Erlaß von zusätzlichen Maßnahmen möglich. Deshalb findet Artikel 2 des Regierungsabkommens auf jeden Fall keine Anwendung.

17 Der erste Klagegrund der Griechischen Republik ist daher zurückzuweisen.

Zu den Klagegründen der Verletzung wesentlicher Formvorschriften, des Verfahrensmißbrauchs und der Unzuständigkeit der Kommission

18 Mit den Klagegründen der Verletzung wesentlicher Formvorschriften, des Verfahrensmißbrauchs und der Unzuständigkeit wirft die griechische Regierung der Kommission vor, sie habe zur Billigung der drei Finanzierungsvorhaben in der

Türkei ein rechtswidriges Verfahren angewandt. Die Billigung der Sonderhilfe falle in die Zuständigkeit des Rates, der sich aufgrund eines „Gentlemen's Agreement" von 1980 die ausschließliche Befugnis vorbehalten habe, die zur Durchführung der Hilfe erforderlichen Rechtsakte nach einem Ad-hoc-Verfahren zu erlassen. Im Rahmen dieses Verfahrens hätte die Kommission die einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten herbeiführen müssen, um dazu ermächtigt zu sein, im Rahmen der Sonderhilfe Mittel zu binden.

19 Außerdem sei das Ad-hoc-Verfahren durch die oben genannte Verordnung Nr. 3973/86 nur für die Länder ersetzt worden, die die Verordnung betreffe; es bleibe aber „vorläufig" für alle anderen Länder in Kraft, die wie die Türkei nicht in ihren Anwendungsbereich fielen und für die keine besondere Finanzierungsverordnung erlassen worden sei, wofür im übrigen der Rat ausschließlich zuständig wäre.

20 Die Kommission ist der Auffassung, das Verfahren, „das für die Durchführung der mit den Ländern des Mittelmeerraums geschlossenen Finanzprotokolle befolgt wird", wie es sich aus der Erklärung des Rates anläßlich des Erlasses des Beschlusses Nr. 2/80 des Assoziationsrates ergebe, entspreche insoweit dem durch die neue Verordnung Nr. 3973/86 geschaffenen Verfahren, als das vorher anwendbare Ad-hoc-Verfahren unwirksam geworden sei. Die Kommission sei sich jedoch dessen bewußt gewesen, daß die Verordnung Nr. 3973/86 wegen der strikten Beschränkung ihres Anwendungsbereichs auf die in ihr aufgezählten Länder nicht als solche anzuwenden gewesen sei. Sie habe sich daher dafür entschieden, die Verordnung Nr. 3973/86 in der Weise analog anzuwenden, daß sie sich darauf beschränkt habe, die Mitglieder des Ausschusses „Artikel 6" „im Wege der Analogie" anzuhören.

21 Eine besondere Verordnung für die Durchführung der Sonderhilfe für die Türkei sei nicht erforderlich gewesen, da alle für die Durchführung der Hilfe erforderlichen Angaben bereits im Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates, insbesondere in dessen Absatz 2, enthalten gewesen seien. Im übrigen fänden sich alle technischen Regelungen für die Ausgabe der Mittel in der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 (ABl. L 356, S. 1). Außerdem habe sie, ohne jedoch dazu rechtlich verpflichtet zu sein, die Stellungnahme der Mitglieder des Ausschusses „Artikel 6" eingeholt, um sich einer solideren wirtschaftlichen und politischen Grundlage für ihre Entscheidungen über zu finanzierende Vorhaben zu versichern.

22 Zunächst ist festzustellen, daß der Beschluß Nr. 2/80 unter Nr. 2 bestimmt: „Die Türkei unterbreitet die spezifischen Vorhaben direkt der Kommission, die sie anhand der von der Delegation der Gemeinschaft im Assoziationsrat für die Verwendung der Sonderhilfe angegebenen Kriterien prüft." Aus dieser Bestimmung geht hervor, daß die Kommission auf der Grundlage der von der Delegation der Gemeinschaft im Assoziationsrat angegebenen Kriterien allein dafür zuständig ist, die Modalitäten der Verwendung der Hilfe festzulegen und konkrete Vorhaben zu billigen. Diese Zuständigkeit schließt die Möglichkeit ein, besondere Verfahren für die Prüfung spezifischer Vorhaben anzuwenden. Die Kommission ist daher befugt, sowohl vom Rat als auch von den Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der Hilfe erforderlichen Stellungnahmen anzufordern und Sachverständige anzuhören sowie auf Verfahren für ähnliche Bereiche zurückzugreifen.

23 Im vorliegenden Fall hat die Kommission die Mitglieder des Ausschusses „Artikel 6" der Verordnung Nr. 3973/86 angehört, um sich deren Erfahrungen mit Entwicklungsvorhaben in den Mittelmeerländern zunutze machen zu können. Aus den Akten läßt sich nichts dafür entnehmen, daß die Kommission damit in einer im Widerspruch zum Beschluß Nr. 2/80 stehenden Weise vorgegangen wäre, insbesondere indem sie von den Kriterien abgewichen wäre, die die Delegation der Gemeinschaft im Assoziationsrat für die Verwendung der Hilfe angegeben hatte. Der Auffassung der Griechischen Republik ist daher nicht zu folgen.

24 Nach alledem sind auch der zweite, der dritte und der vierte Klagegrund der Griechischen Republik zurückzuweisen.

25 Die Klage ist daher in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

26 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Die Griechische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet O'Higgins

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. November 1989.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due