SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 30/88 *

I — Sachverhalt

1. Im Mai 1979 legte der Rat zur Wiederbelebung der Assoziation zwischen der EWG und der Türkei die Verhandlungsposition der Gemeinschaft im Rahmen der Instanzen der Assoziationsstellen fest. Im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit war die Gemeinschaft bereit, die Verhandlungen über ein viertes Finanzprotokoll aufzunehmen. Für die Übergangszeit bis zu seinem Inkrafttreten war die Gemeinschaft bereit, zugunsten der Türkei eine Sondermaßnahme — in Form von Zuwendungen in Höhe von 75 Millionen ECU in zwei Jahren — zur Finanzierung von Kooperationsvorhaben vorzusehen.

Am 19. September 1980 nahm der Assoziationsrat vom Angebot der Gemeinschaft, der Türkei eine Sonderhilfe von 75 Millionen ECU zu gewähren, Kenntnis und legte die Bedingungen für die Durchführung dieses Angebots fest. Er beschloß hierzu folgendes (Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates):

„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."

In einer Erklärung des Rates zur internen Durchführung des Beschlusses Nr. 2/80 des Assoziationsrates EWG—Türkei, die ins Protokoll der Ratstagung vom 30. Juni 1980 aufgenommen wurde, heißt es:

„Der Rat hat hinsichtlich des Verfahrens für die Billigung der Vorhaben beschlossen, dasselbe Verfahren anzuwenden wie bei der Durchführung der mit den Ländern des Mittelmeerraums geschlossenen Finanzprotokolle." [1]

Dieses Verfahren sah vor, daß nur die von der Kommission und der Europäischen Investitionsbank übermittelten Finanzierungsprojekte als angenommen galten, die die Ad-hoc-Gruppe einstimmig billigte. Das *Ad-hoc-Verfahren,* das seit Anfang 1979 anwendbar war, hatte vorläufigen Charakter und sollte bis zum Inkrafttreten der Finanzierungsverordnungen zur Durchführung

* Verfahrenssprache: Griechisch.

1 — *Anmerkung des Übersetzers:* Es handelt sich um eine freie Übersetzung auf der Grundlage des von der Kommission vorgelegten französischen Wortlauts; eine deutsche Fassung des Protokolls war nicht verfügbar.

der Finanzprotokolle mit bestimmten Ländern des Mittelmeerraums gelten.

Die ersten drei Vorhaben im Rahmen der Sonderhilfe wurden auf diese Weise von der Kommission nach dem Ad-hoc-Verfahren geprüft und im Juli 1981 gebilligt.

2. Angesichts der antidemokratischen innenpolitischen Entwicklung in der Türkei beschloß die Gemeinschaft Ende 1981, ihre Beziehungen zu diesem Land insbesondere hinsichtlich der Finanzhilfen einzufrieren. Aus diesem Grund kam es nicht zum Abschluß des im Juni 1981 paraphierten Vierten Protokolls. Die Sonderhilfe wurde ausgesetzt, nachdem 46 Millionen ECU ausgegeben worden waren; 29 Millionen blieben daher noch für Mittelbindungen übrig.

Anfang 1986 glaubte die Kommission, daß die Entwicklung in der Türkei eine Wiederaufnahme der Beziehungen zulasse. Auf der Ratstagung vom 17. Februar 1986 fand der Vorschlag, die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei schrittweise zu normalisieren und insbesondere die finanzielle Zusammenarbeit durch die Freigabe des Restbetrags der Sonderhilfe wiederaufzunehmen, breite Zustimmung.

Die Kommission schlug der Haushaltsbehörde mit Schreiben vom 17. April 1986 gemäß dem Verfahren des Artikels 21 Absatz 2 der Haushaltsordnung eine direkte Mittelübertragung von 10 Millionen ECU von Kapitel 100 (vorläufig eingesetzte Mittel), Posten 9631 (Viertes Finanzprotokoll mit der Türkei), auf das Kapitel 96 (Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums), Posten 9632 (Sonderhilfe für die Türkei), vor. Da der Rat keine förmliche Entscheidung traf, galt dieser Vorschlag für eine Mittelübertragung nach dieser Vorschrift am 2. Juni 1986 als genehmigt. Der Gerichtshof hat eine Klage auf Aufhebung der Übertragung durch Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 204/86 (Griechische Republik/Rat, Slg. 1988, 5323) abgewiesen.

3. Nach der Übertragung 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 und der Kommission einige geeignete Vorhaben benannte, bemerkte diese zunächst, die Befugnis, den Haushaltsplan durchzuführen, stehe ausschließlich ihr zu, und führte weiter aus, das Ad-hoc-Verfahren für die Billigung der zur Durchführung der Finanzprotokolle mit den Ländern des Mittelmeerraums benannten Vorhaben sei nicht mehr anwendbar, da an seine Stelle die Verordnung Nr. 3973/86 des Rates 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) getreten sei. Bei Erlaß dieser Verordnung hatten der Rat und die Kommission 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.

Unter diesen Umständen hielt die Kommission es für zweckmäßig, sich die Erfahrung der Mitgliedstaaten im Bereich der Hilfevorhaben für die Türkei zunutze zu machen. Sie meinte, am bequemsten könne man dies dadurch tun, daß sie die Mitgliedstaaten als *Mitglieder* des „Ausschusses ‚Artikel 6'" der Verordnung Nr. 3973/86 anhöre; sie hielt es dabei jedoch nicht für rechtlich geboten, das Verfahren dieses Aus-

schusses im vorliegenden Fall anzuwenden. Folglich setzte sie drei Vorhaben 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 von griechischer Seite erhobenen Einwände gegen die Rechtmäßigkeit des angewandten Verfahrens fanden die Vorhaben die Zustimmung der Mitglieder des Ausschusses. Die Kommission billigte durch Entscheidungen vom 17. November und vom 10. Dezember 1987 die Finanzierung dieser Vorhaben im Rahmen der Sonderhilfe.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die Griechische Republik hat mit Klageschrift, die am 27. Januar 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag die vorliegende Nichtigkeitsklage gegen die Kommission erhoben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission und den Rat gebeten, schriftlich eine Frage zu beantworten; dieser Aufforderung ist fristgemäß Folge geleistet worden.

Die *Griechische Republik* beantragt,

— die Klage für zulässig zu erklären,

— die Entscheidungen der Kommission vom 17. November und vom 10. Dezember 1987, durch die die im Rahmen der Sonderhilfe für die Türkei finanzierten Vorhaben gebilligt wurden, aufzuheben,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Kosten aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

— die Nichtigkeitsklage der Griechischen Republik abzuweisen,

— der Griechischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

Die Griechische Republik stützt ihre Klage auf vier Klagegründe, nämlich 1) Verletzung des Gemeinschaftsrechts, 2) Verletzung wesentlicher Formvorschriften, 3) Verfahrensmißbrauch und 4) Unzuständigkeit der Kommission für den Erlaß der angefochtenen Handlung.

1. *Verletzung des Gemeinschaftsrechts*

Die *Griechische Republik* weist darauf hin, daß eine Ausgabe nur dann im Rahmen der Befugnisse der Kommission gemäß Artikel 205 EWG-Vertrag vorgenommen werden könne, wenn ihr eine Maßnahme zugrunde liege, die die fragliche Ausgabe betreffe und die Rechtsgrundlage für die Zahlung bilde. An einer solchen Maßnahme fehle es für die Haushaltslinie 9632 des Haushaltsplans 1986. Selbst wenn der Beschluß Nr. 2/80 auf internationaler Ebene Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber der Türkei begründet hätte, sei keine Maßnahme im Sinne des Artikels 2 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 (ABl. Nr. 217 vom 29. 12. 1964, S. 3703) erlassen worden.

Der Wortlaut des ersten Absatzes dieser Vorschrift, wonach „die Anwendbarkeit der Beschlüsse und Empfehlungen des Assoziationsrats, die nach dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft zu deren Zuständigkeit gehören, ... durch einstimmig gefaßte Beschlüsse des Rates nach Stellungnahme der Kommission ausgesprochen [wird]", sei klar und eindeutig und lasse den zuständigen Gemeinschaftsorganen keine Möglichkeit der Abweichung. Es stehe somit nicht im Ermessen des Rates, einen einschlägigen Rechtsakt zur Umsetzung der Beschlüsse des Assoziationsrats in die Gemeinschaftsrechtsordnung zu erlassen oder nicht.

Die *Kommission* führt zunächst aus, der Beschluß Nr. 2/80 bilde die Grundlage für die Haushaltslinie 9632. Was die Frage der Umsetzung der Beschlüsse des Assoziationsrats in das Gemeinschaftsrecht betreffe, entspreche die Auslegung des Artikels 2 Absatz 1 des Abkommens durch die Griechische Republik weder dem Sinn dieser Vorschrift noch der insoweit vom Rat befolgten Praxis.

Der Sinn des Artikels 2 Absatz 1 bestehe nicht darin, den Rat zu verpflichten, jeden Beschluß des Assoziationsrats, der in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle, umzusetzen. Die Worte „die Anwendbarkeit ... wird ... ausgesprochen" seien auszulegen 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 notwendig (oder unerläßlich) ist".

In diesem Zusammenhang trägt die Kommission vor, ihre Auslegung des Artikels 2 Absatz 1 liege auf derselben Linie wie das Vorbringen des Rates in der Rechtssache 204/86, „daß der Beschluß Nr. 2/80 in sich selbst die wesentlichen Angaben (Betrag der Beihilfe, Art und Weise der Benennung der Vorhaben durch die Türkei) enthält und aus diesem Grunde eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verfügung über die im Haushaltsplan der Gemeinschaften dafür veranschlagten Mittel bildet".

Die Praxis des Rates in diesem Bereich entspreche dieser Auslegung weitgehend. Im Rahmen erster Nachforschungen nach den Entscheidungen und Verordnungen, die der Rat zur Durchführung der Beschlüsse des Assoziationsrats erlassen habe, sei man lediglich auf eine einzige Entscheidung und eine einzige Verordnung (vom 8. Dezember 1967, ABl. Nr. 301, S. 11 und S. 2) gestoßen, die unmittelbar auf Artikel 2 des zwischenstaatlichen Abkommens gestützt gewesen seien. Alle anderen Verordnungen zur Durchführung von Beschlüssen des Assoziationsrats stammten aus den siebziger Jahren und seien auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt. Dies sei möglicherweise ein Hinweis auf die Auffassung des Rates, daß das zwischenstaatliche Abkommen durch die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts überholt sei.

Die Kommission bemerkt dazu, alle diese Verordnungen bezweckten die Durchführung der Beschlüsse des Assoziationsrats über die administrative Zusammenarbeit im Zollbereich oder über den Begriff von Waren mit Ursprung in der Türkei. Derartige Beschlüsse hätten selbstverständlich Auswirkungen auf die Gemeinschaftsrechtsordnung und machten ihre Anpassung erforderlich. Somit seien Verordnungen zur Sicherstellung ihrer Anwendung in der Gemeinschaft erforderlich. Dagegen bestehe in anderen Fällen, wie dem vorliegenden, keine solche Auswirkung auf die Gemeinschaftsrechtsordnung, und eine Durchführungsverordnung sei nicht erforderlich.

Die Kommission fügt hinzu, die Vorschriften von der Art des Artikels 2 des zwischenstaatlichen Abkommens seien immer auf gemischte Assoziationsabkommen wie die mit der Griechischen Republik, der Türkei und den afrikanischen Ländern sowie Madagaskar beschränkt gewesen (die beiden Abkommen von Jaunde von 1964 und 1969). Dagegen bestehe für die drei Abkommen von Lomé natürlich immer ein internes Abkommen, sie enthielten jedoch keine Vorschrift wie den vorgenannten Artikel 2 Absatz 1 mehr. Dies bedeute, daß die Umsetzung des Assoziierungsrechts in das Gemeinschaftsrecht nicht mehr ausdrücklich geregelt sei.

2. *Verletzung wesentlicher Formvorschriften*

Die *Griechische Republik* führt aus, die Kommission hätte nach dem Ad-hoc-Verfahren von 1978 einer einstimmigen Zustimmung der Mitgliedstaaten bedurft, um zur Vornahme einer Mittelbindung im Rahmen der Sonderhilfe für die Türkei befugt zu sein. Nach diesem Verfahren seien die Finanzprotokolle betreffend die Länder des Mittelmeerraums bis zum 1. Januar 1987 durchgeführt worden. Nach diesem Zeitpunkt habe die Verordnung Nr. 3973/86 des Rates ein besonderes Verfahren eingeführt, das erschöpfend geregelt sei, jedoch nur für die Länder und die Gegenstände gelte, die die Verordnung betreffe.

Die Griechische Republik verweist auf die vorgenannte Erklärung des Rates und der Kommission vom 22. Dezember 1986, wonach die Verordnung Nr. 3973/86 „keinesfalls einen Präzedenzfall für die Durchführung anderer als der in der Verordnung bezeichneten Finanzprotokolle bilden darf“ [2], und hebt hervor, daß eine analoge Anwendung der Verordnung Nr. 3973/86, insbesondere der darin festgelegten Verfahren, auf andere Länder und Finanzierungen als die, die in ihren Vorschriften enthalten seien, dem Willen ihres Verfassers zuwiderlaufe. Im vorliegenden Fall hätte die Kommission nach Auffassung der Griechischen Republik weiter das im Jahre 1978 eingeführte Ad-hoc-Verfahren anwenden müssen.

In diesem Zusammenhang widerspricht die Griechische Republik dem Vorbringen der Kommission, die Anwendung des Verfahrens des Artikels 6 der Verordnung Nr. 3973/86 könne als „politische Geste“ angesehen werden. Sie vertritt die Auffassung, da es sich um eine bloße Konsultation gehandelt habe, hätte die Kommission keine Abstimmung im Rahmen des Ausschusses „Artikel 6“ vornehmen dürfen.

Die Kommission habe im übrigen ihrem eigenen Vorbringen widersprochen, als sie ausgeführt habe, daß das Verfahren des Artikels 6 „dazu beigetragen hat, die Finanzierungsentscheidungen der Kommission besser zu begründen“.

Die *Kommission* vertritt in erster Linie den Standpunkt, sie selbst sei zur Ausführung des Haushaltsplans gemäß Artikel 205 EWG-Vertrag befugt. Grundsätzlich könne sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse zur Ausführung des Haushaltsplans nicht an die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten gebunden sein. Schon aus diesem Grunde habe sie keine wesentlichen Formvorschriften verletzt.

Die Kommission macht in zweiter Linie geltend, sie habe die *Mitglieder* des Ausschusses „Artikel 6“ konsultiert, sowohl um sich ihre Erfahrung im Bereich der Entwicklungsvorhaben im Mittelmeerraum zunutze zu machen als auch um eine politische Geste gegenüber den Mitgliedstaaten zu machen. Unter diesen Umständen habe sie es für unzweckmäßig gehalten, das normalerweise im Ausschuß „Artikel 6“ eingehaltene Abstim-

2 — Siehe Anmerkung 1.

mungsverfahren unbeachtet zu lassen. Es habe sich jedoch für die Kommission um eine informatorische Abstimmung gehandelt. Die so abgegebene Stellungnahme sei für sie nicht die Stellungnahme des Ausschusses, sondern eine Stellungnahme der (im Ausschuß versammelten) Vertreter der Mitgliedstaaten gewesen, die nicht die Rechtswirkungen gehabt habe, die sich nach der Verordnung Nr. 3973/86 aus einer solchen Stellungnahme ergäben.

Drittens vertritt die Kommission die Meinung, sie habe die Mitglieder des Ausschusses „Artikel 6" konsultieren können, da das Ad-hoc-Verfahren nicht mehr anwendbar gewesen sei. Nachdem die neue Verordnung über die Anwendung der den Mittelmeerraum betreffenden Finanzprotokolle erlassen gewesen sei, sei sie der Auffassung gewesen, daß das Verfahren „bei der Durchführung der mit den Ländern des Mittelmeerraums geschlossenen Finanzprotokolle" (Wortlaut der vorgenannten Erklärung des Rates anläßlich des Erlasses des Beschlusses Nr. 2/80 des Assoziationsrates) grundsätzlich dasjenige der neuen Verordnung Nr. 3973/86 sei. Natürlich sei die Kommission sich bewußt gewesen, daß die Verordnung Nr. 3973/86 wegen der strengen Begrenzung ihres Anwendungsbereichs auf die in ihrem Titel und in Artikel 12 Absatz 3 genannten Länder als solche nicht anwendbar gewesen sei. Sie habe sich deshalb nicht für eine Anwendung der Verordnung Nr. 3973/86 als solcher, sondern für eine Konsultation der Mitglieder des Ausschusses „Artikel 6" „im Wege der Analogie" entschieden. Damit meine sie, daß sie bereit gewesen sei, faktisch die Regeln dieses Ausschusses zu befolgen, ohne jedoch rechtlich dazu verpflichtet zu sein.

Die Kommission trägt abschließend vor, sie habe keine wesentlichen Formvorschriften verletzt, als sie das Verfahren der Konsultation der Mitglieder des Ausschusses „Artikel 6" gewählt habe, denn Artikel 205 verleihe ihr die unbeschränkte Befugnis zur Ausführung des Haushaltsplans einschließlich der Haushaltslinie 9632 — Sonderhilfe für die Türkei — und es habe ihr folglich freigestanden, die Mitgliedstaaten in der ihr am geeignetsten erscheinenden Form zu konsultieren, nachdem das in der Vergangenheit beschlossene Ad-hoc-Verfahren am 1. Januar 1987 ausgelaufen sei. Auch wenn der Gerichtshof zu dem Ergebnis käme, daß sie in der Wahl eines Konsultationsverfahrens nicht frei gewesen sei, habe sie jedenfalls keine wesentlichen Formvorschriften verletzt, da sie ein Verfahren angewandt habe, das den Umständen am ehesten angepaßt gewesen sei und dem Sinn der vom Rat anläßlich des Erlasses des Beschlusses Nr. 2/80 des Assoziationsrates abgegebenen Erklärung entsprochen habe.

3. *Verfahrensmißbrauch*

Die *Griechische Republik* trägt vor, die Kommission habe, indem sie so gehandelt habe, auch einen Verfahrensmißbrauch begangen. Es treffe zu, daß das Ad-hoc-Verfahren auf diejenigen Mittelmeerländer nicht mehr angewandt werde, für die eine Finanzverordnung zur Durchführung der mit ihnen abgeschlossenen Finanzprotokolle erlassen worden sei. Insoweit habe die Verordnung Nr. 3973/86 für die Länder, die sie betreffe (und nur für diese Länder), das Ad-hoc-Verfahren ersetzt. Dieses Verfahren bleibe jedoch „vorläufig" für alle anderen Länder in Kraft, die, wie die Türkei, nicht in den Geltungsbereich der Verordnung fielen und für die keine andere besondere Finanzverordnung gelte.

Wenn die Kommission geglaubt habe, daß das Ad-hoc-Verfahren nicht mehr anwendbar sei, während sie sich andererseits der Unmöglichkeit bewußt gewesen sei, die Verordnung Nr. 3973/86 auf die Türkei anzuwenden, hätte sie einen Vorschlag für eine besondere Verordnung vorlegen müssen, um die Frage endgültig zu regeln, und nicht andere rechtswidrige Verfahren wählen dürfen.

Die *Kommission* bemerkt, die Verordnung Nr. 3973/76 sei anwendbar auf die „von der Gemeinschaft mit Algerien, Marokko, Tunesien, Ägypten, Libanon, Jordanien, Syrien, Malta und Zypern geschlossenen Protokolle über die finanzielle und technische Zusammenarbeit". Da diese Staaten die einzigen gewesen seien, mit denen die Gemeinschaft ein solches Protokoll geschlossen habe, das nicht rückzahlbare Hilfen oder bedingte Darlehen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts vorsehe, gebe es keine anderen Protokolle, auf die das Ad-hoc-Verfahren anwendbar sein könnte. Das Ad-hoc-Verfahren sei somit seit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 3973/86 nicht mehr anwendbar.

Die Kommission führt weiterhin aus, eine besondere Verordnung zur Durchführung der Sonderhilfe für die Türkei sei nicht erforderlich gewesen. Alle notwendigen Angaben zur Verwendung der Hilfe seien bereits im Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates, insbesondere in dessen Artikel 2, enthalten gewesen. Im übrigen fänden sich alle technischen Regeln für die Ausgabe der Beträge in der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 (ABl. L 356, S. 1). Dies sei alles, was rechtlich für eine korrekte Durchführung der Sonderhilfe erforderlich sei. Um sich einer solideren wirtschaftlichen und politischen Grundlage für ihre Entscheidungen über zu finanzierende Vorhaben zu versichern, habe sie die Stellungnahme der Mitglieder des Ausschusses „Artikel 6" eingeholt. Es stehe ihr frei, dies zu tun, sie sei rechtlich jedoch nicht dazu verpflichtet.

4. *Unzuständigkeit der Kommission*

Die *Griechische Republik* führt aus, 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 für ihre Durchführung erforderlichen Rechtsakte nach einem Ad-hoc-Verfahren zu erlassen. Sofern er es für zweckmäßig halte, dieses Verfahren zu ändern, sei dazu allein der Rat befugt. Er könne jederzeit eine Verordnung erlassen, um die Finanzierung der Hilfe für die Türkei endgültig zu regeln, genau wie er dies für die anderen Mittelmeerländer durch die Verordnung Nr. 3973/86 getan habe.

Die Griechische Republik trägt außerdem vor, die Auffassung der Kommission, sie allein sei für die Ausführung des Haushaltsplans und folglich für die Billigung der Vorhaben im Rahmen der Sonderhilfe für die Türkei zuständig, stehe im Widerspruch zu der bislang verfolgten Praxis. Es sei Sache des Rates, die Modalitäten für die Billigung der spezifischen Vorhaben festzulegen, die sich in den Rahmen der verschiedenen Finanzprotokolle einfügten.

Abschließend bemerkt die Griechische Republik, nach Artikel 205 EWG-Vertrag übe die Kommission die ihr übertragene Befugnis zur Ausführung des Haushaltsplans im Rahmen und entsprechend den Bestimmungen der „gemäß Artikel 209 festgelegten Haushaltsordnung" aus, das heißt der besonderen Finanzverordnung in jedem Einzelfall.

Folglich stelle, da „die Verwaltungsvorschriften für die finanzielle Zusammenarbeit, das Verfahren für die Planung, Prüfung und Billigung der Hilfe sowie die Einzelheiten für die Kontrolle der Verwendung der Hilfe" grundlegende Bestandteile der Haushaltsordnung seien, die für die Anwendung der Protokolle über die finanzielle und technische Zusammenarbeit erforderlich seien (dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3973/86), jeder Versuch

der Kommission, diese Fragen allein zu regeln, eine Einmischung der Kommission in den Zuständigkeitsbereich des Rates dar.

Die *Kommission* ist der Meinung, die Billigung der besonderen Vorhaben in Ausführung einer Haushaltslinie falle unter die Befugnis zur Ausführung des Haushaltsplans, die nach Artikel 205 EWG-Vertrag ausschließlich ihr zustehe. Der Rat könne im Rahmen seiner Rechtsetzungsbefugnis Leitlinien oder allgemeine Kriterien für die Billigung von im Haushaltsplan veranschlagten Hilfen (z. B. „die dem Assoziationsrat von der Delegation der Gemeinschaft für die Verwendung der Sonderhilfe angegebenen Kriterien", die im Beschluß Nr. 2/80 erwähnt seien) erlassen, die von der Kommission befolgt werden müßten. Die Billigung der einzelnen Vorhaben sei jedoch eine ausführende Tätigkeit, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission falle.

Die Kommission verweist dazu auf ihre ausführliche Stellungnahme zu Artikel 205 in ihrer Klageschrift in der Rechtssache 16/88 (Kommission/Rat).

Sie führt weiterhin aus, die „gemäß Artikel 209 festgelegte Haushaltsordnung" sei eine ganz bestimmte Verordnung, nämlich die vorgenannte Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977, die alle für die Ausführung des Haushaltsplans erforderlichen technischen Vorschriften enthalte.

Artikel 205 besage, daß sie den Haushaltsplan in eigener Verantwortung unter Beachtung der in der Haushaltsordnung enthaltenen technischen Vorschriften ausführe. Im Falle der Sonderhilfe für die Türkei habe sie nur die im Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates enthaltenen Orientierungen sowie die technischen Vorschriften der Haushaltsordnung beachten müssen. Sie habe somit keineswegs in die Kompetenz des Rates eingegriffen. Im Gegenteil hätte der Rat in die Ausführungskompetenz der Kommission eingegriffen, wenn er mit Hilfe von Sondervorschriften für die Billigung einen entscheidenden Einfluß auf die Finanzierung von Einzelprojekten genommen hätte.

IV — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

Der Gerichtshof hat die Kommission und den Rat gebeten zu erläutern, nach welchen Kriterien sie bei der Auslegung von Artikel 2 Absatz 1 des zwischenstaatlichen Abkommens EWG—Türkei (ABl. Nr. 217 vom 29. 12. 1964, S. 3703) vorgegangen sind, um zu entscheiden, ob in bestimmten Fällen eine Umsetzung in das Gemeinschaftsrecht erforderlich gewesen ist und in anderen Fällen nicht.

1. Die *Kommission* hat wie folgt geantwortet:

Der Rat habe mit Hilfe der Kommission eine möglichst vollständige Tabelle aller Beschlüsse des Assoziationsrats EWG—Türkei seit Beginn seines Bestehens und aller Rechtsakte zur Umsetzung dieser Beschlüsse aufgestellt.

Diese Tabelle bestätige die Auslegung des Artikels 2 Absatz 1 des internen Abkommens über die Assoziation EWG—Türkei, wonach eine Umsetzung von Beschlüssen des Assoziationsrats vom Rat der EWG nur vorgenommen werde, wenn sie für ihre Anwendung in der Gemeinschaft erforderlich sei. In den meisten Fällen sei eine Umsetzung in das Gemeinschaftsrecht aufgrund

der Natur des Beschlusses des Assoziationsrats selbst unerläßlich gewesen. In anderen Fällen habe die Natur des Beschlusses (Beispiele: Beschlüsse Nrn. 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/69 und 2/80) oder der Umstand, daß sie in erster Linie an die Türkei (Beispiele: Nrn. 2/71, 3/71, 1/72, 2/72 und 3/72) oder an die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (Beispiele: Nrn. 1/64, 2/65, 1/66 und teilweise 1/80) gerichtet gewesen seien, eine solche Umsetzung überflüssig gemacht.

Was die Art und Weise betreffe, wie die Umsetzung in der Praxis vorgenommen worden sei, zeige sich, daß Artikel 2 Absatz 1 des internen Abkommens nur bis zum 31. Dezember 1969 angewandt worden sei, an dem die Übergangsfrist geendet habe und mit der Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik begonnen worden sei. Seither habe die Kommission eine gleichbleibende Politik verfolgt, die darin bestehe, ihre Vorschläge für die Umsetzung der Beschlüsse des Assoziationsrats auf die einschlägigen Vorschriften des EWG-Vertrags (normalerweise Artikel 113 und in einigen Fällen Artikel 43) und nicht mehr auf Artikel 2 Absatz 1 des internen Abkommens zu stützen. Der Rat sei der Kommission gefolgt: Seit 1971 würden alle von ihm erlassenen Umsetzungsakte auf die Artikel 113 oder 43 oder auf beide Artikel gestützt. Offenbar seien beide Gemeinschaftsorgane der Auffassung gewesen, daß das interne Abkommen über die Assoziation EWG—Türkei durch die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts nach Ablauf der Übergangszeit überholt sei. Diese Praxis der Umsetzung der Beschlüsse des Assoziationsrats EWG—Türkei sei Teil einer ständigen Praxis, die auch bei anderen Abkommen mit Drittländern, insbesondere beim Abkommen von Lomé, befolgt werde.

Nach Auffassung der Kommission geht aus der oben genannten Tabelle deutlich hervor, daß der Beschluß Nr. 2/80 aufgrund seiner Natur keine Umsetzung in das Gemeinschaftsrecht erforderlich macht. Diese Auffassung werde stillschweigend vom Gerichtshof in seinem vorgenannten Urteil vom 27. September 1988 (Griechische Republik/Rat) geteilt. Es sei ebenso klar, daß ein möglicherweise zu schaffendes Verfahren für die Prüfung der durch die Sonderhilfe für die Türkei finanzierten Vorhaben niemals einen Beschluß im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 des internen Abkommens darstellen könne. Ein solches Verfahren habe nichts mit der Umsetzung eines Beschlusses des Assoziationsrats EWG—Türkei in das Gemeinschaftsrecht zu tun.

2. Der *Rat* hat folgende Antwort gegeben:

Unter den derzeit in Kraft befindlichen Abkommen, die die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten gemäß Artikel 238 EWG-Vertrag mit dritten Staaten geschlossen hätten, bestehe nur für das (am 12. September 1963 in Ankara unterzeichnete) Abkommen zwischen der EWG und der Türkei und das dritte AKP—EWG-Abkommen von Lomé ein internes Abkommen über die zu ihrer Durchführung zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren. Da es sich um gemischte Abkommen handele, könne die Durchführung der von den Organen gefaßten Beschlüsse die Form von nationalen oder auch von Gemeinschaftsmaßnahmen annehmen. Die Antwort des Rates beziehe sich nur auf die letzteren.

Die in Artikel 2 Absatz 1 des die Türkei betreffenden internen Abkommens verwandte Formulierung sei aus dem (am 9. Juli 1961 in Athen unterzeichneten) Assoziationsabkommen zwischen der EWG und Griechenland übernommen worden. Das interne Abkommen für die nacheinander geschlossenen AKP—EWG-Abkommen von Lomé enthalte keine gleichartige Vorschrift für die der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliegenden Gebiete, sondern betreffe nur die Rechtsakte, die die Mitgliedstaaten zur Durchführung der Beschlüsse des AKP—EWG-Rates auf den ihrer Zuständigkeit unterliegenden Gebieten zu erlassen hätten.

Der Rat habe nie Veranlassung gehabt, die Kriterien für die Auslegung des Artikels 2 Absatz 1 des internen Abkommens EWG—Türkei ausdrücklich festzulegen, um zu entscheiden, in welchen Fällen es erforderlich sei, eine Umsetzung in das Gemeinschaftsrecht vorzunehmen.

In Wirklichkeit zeige die Praxis, die der Rat im Rahmen des Assoziationsabkommens EWG—Türkei bei der Durchführung der vom Assoziationsrat gefaßten Beschlüsse, das heißt ihrer Umsetzung in das interne Recht der Gemeinschaft, befolgt habe, daß er immer interne Rechtsakte zur Durchführung dieser Beschlüsse erlassen habe, wenn diese rechtlich notwendig gewesen seien.

Um dem Gerichtshof antworten zu können, seien Nachforschungen im Archiv des Generalsekretariats des Rates angestellt worden. Das Ergebnis dieser Nachforschungen werde in Form einer Liste vorgelegt, die die Beschlüsse des Assoziationsrats und die dazu erlassenen Umsetzungsakte enthalte.

Aus der Prüfung dieser Liste ergebe sich, daß in allen Fällen, in denen ein Beschluß des Assoziationsrats EWG—Türkei für seine interne Durchführung den Erlaß eines Rechtsakts (zumeist einer Verordnung) erforderlich gemacht habe, dieser erlassen worden sei. Mehrere Feststellungen könnten getroffen werden:

— Nur in fünf Fällen (aus der Zeit vor 1970) sei als Rechtsgrundlage für die erlassenen Umsetzungsakte Artikel 2 Absatz 1 des internen Abkommens angegeben worden (einstimmiger Beschluß des Rates nach Stellungnahme der Kommission). Zwei dieser Texte seien nur die Verlängerung einer früheren Regelung.

— In den folgenden Jahren seien die vom Rat erlassenen Umsetzungsakte auf Vorschlag der Kommission in Form von Verordnungen ergangen, die fast alle auf Artikel 113 EWG-Vertrag und eventuell auf Artikel 43 gestützt worden seien;

— Zu den im Jahr 1980 erlassenen Beschlüssen des Assoziationsrats (Beschlüsse Nrn. 1, 2 und 3/80) bemerkt der Rat insbesondere:

— Der Beschluß Nr. 1/80 enthalte drei Kapitel, nämlich ein Kapitel über die Landwirtschaft, ein Kapitel über Sozialvorschriften und ein Kapitel 3 über die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit. Das Kapitel über die Landwirtschaft sei im Rahmen einer Reihe von Verordnungen, die der Rat aufgrund des Artikels 113 erlassen habe und die vier aufeinanderfolgende Zollabbaumaßnahmen vorgesehen hätten, intern durchgeführt worden.

Die Sozialvorschriften dieses Beschlusses sähen nur Maßnahmen vor, die auf nationaler Ebene von jedem Mitgliedstaat gemäß Artikel 2 Absatz 2 des internen Abkommens durchzuführen seien.

Die Bestimmungen über die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit, die im wesentlichen die Verstärkung der verschiedenen Bereiche der Zusammenarbeit unter Führung des Assoziationsrats vorsähen, machten als solche nicht den Erlaß von internen Durchführungsvorschriften erforderlich.

— Der Beschluß Nr. 2/80 über die Sonderhilfe sei intern im Rahmen des Haushaltsverfahrens durch die Ver-

anschlagung von Mitteln im Posten 9632 (Sonderhilfe für die Türkei) durchgeführt worden.

— Der Beschluß Nr. 3/80 sei Gegenstand des von der Kommission unterbreiteten Vorschlags für eine Verordnung des Rates über seine Durchführung (ABl. C 110 vom 25. 4. 1983, S. 1) gewesen. Der Vorschlag sei auf Artikel 238 EWG-Vertrag gestützt gewesen; die Verordnung sei noch nicht erlassen worden.

Die Prüfung der Liste bestätige, daß der Rat sehr wohl, wenn dies zweckmäßig und erforderlich gewesen sei, einen „Rechtsakt zur Umsetzung in das Gemeinschaftsrecht" erlassen habe. Die Fälle, in denen er dies nicht getan habe, beträfen Situationen, in denen der Erlaß eines Durchführungsaktes nicht erforderlich gewesen sei [Beschlüsse des Assoziationsrats Nrn. 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/71, 3/71, 1/72, 2/72, 3/72, 2/75, 1/80 (3. Kapitel), 2/80] oder in denen es sich um Gegenstände gehandelt habe, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen [Beschlüsse des Assoziationsrats Nrn. 4/64, 2/65, 1/66, 2/76, 1/80 (Kapitel II)]. Zu diesem Punkt und ganz allgemein vertritt der Rat die Auffassung, daß die Worte „die Anwendbarkeit ... wird ... ausgesprochen" in Artikel 2 Absatz 1 des internen Abkommens dahin auszulegen seien, daß diese Anwendbarkeit in der Gemeinschaft rechtlich notwendig sei, um dem Beschluß des Assoziationsrats interne Wirkung zu verleihen. In gewisser Weise verpflichte Artikel 2 Absatz 1 nur zur Umsetzung derjenigen Beschlüsse, die nicht anders durchgeführt werden könnten.

Was die Rechtsgrundlage der „Rechtsakte zur Umsetzung in das Gemeinschaftsrecht" angehe, sei Artikel 2 Absatz 1 nur in den wenigen Fällen angewandt worden, die aus den Jahren 1967/68 herrührten. Von den siebziger Jahren an sei unter Berücksichtigung der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts insbesondere im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zum Erlaß von Rechtsakten des Rates übergegangen worden, die hauptsächlich auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt worden seien, der die einzige geeignete Rechtsgrundlage darstelle, da es sich um die im nationalen Bereich vorzunehmende Durchführung von Maßnahmen handelspolitischer Art in den Beziehungen zwischen der EWG und der Türkei handele.

Schließlich weist der Rat, wie bereits ausgeführt, darauf hin, daß zu den drei AKP—EWG-Abkommen von Lomé (Nachfolgeabkommen zum Abkommen von Jaunde) ein internes Abkommen geschlossen worden sei, das keine Vorschrift wie Artikel 2 Absatz 1 des internen Abkommens EWG—Türkei mehr enthalte. Die Umsetzung der Beschlüsse des Assoziationsrats AKP—EWG in das Gemeinschaftsrecht sei nicht mehr ausdrücklich geregelt. In der Praxis erfolge sie durch Rechtsakte, die die Organe aufgrund der anwendbaren Vorschriften des EWG-Vertrags (hauptsächlich Artikel 113) erließen. Dieselbe Rechtslage bestehe bei anderen Abkommen der Gemeinschaft mit Drittländern (Abkommen über die Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums, EFTA-Abkommen) in dem Sinn, daß die Beschlüsse der gemischten Organe, wenn dies zweckmäßig sei, durch interne Beschlüsse umgesetzt werden könnten.

M. Zuleeg
Berichterstatter