DOMSTOLENS DOM
14. november 1989 *

I sag 30/88,

Den Hellenske Republik, ved udenrigsministeriets konsulent G. Kranidiotis, bistået af professor S. Perrakis og S. Zisimopoulos som sagkyndig tilknyttet udenrigsministeriets afdeling vedrørende De Europæiske Fællesskaber og C. Samonis, udenrigsministeriets juridiske afdeling vedrørende De Europæiske Fællesskaber, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Hellenske Republiks Ambassade, 117, Val-Sainte-Croix,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved P. J. Kuiper, Kommissionens Juridiske Tjeneste, bistået af advokat S. Afendras, Athen, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af tre kommissionsbeslutninger af 17. november og 10. december 1987 om godkendelse af finansieringsforslag i forbindelse med særhjælp til Tyrkiet,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler og M. Zuleeg, dommerne T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: J. -G. Giraud

* Processprog: græsk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 25. april 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. juli 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 27. januar 1988, har Den Hellenske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af tre kommissionsbeslutninger af 17. november og 10. december 1987 vedrørende finansieringsforslag i forbindelse med særhjælp til Tyrkiet.

2 Det fremgår af sagen, at Fællesskabet i 1979 erklærede sig rede til at overveje at yde en særhjælp til Tyrkiet — i form af en gavebistand på 75 millioner ECU over to år — til finansiering af samarbejdsaktioner. Associeringsrådet EØF-Tyrkiet tog Fællesskabets tilbud om at yde Tyrkiet en særhjælp på 75 millioner ECU til efterretning og fastsatte de nærmere vilkår for iværksættelsen af særhjælpen (Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80). Afgørelsen lyder således:

»1) Ved iværksættelsen af den ekstraordinære støtte på 75 mio. ERE, der af Fællesskabet stilles til Tyrkiets rådighed, samarbejder Tyrkiet og Fællesskabet i Associeringsrådet.

2) Ved forelæggelsen af specifikke projekter henvender Tyrkiet sig direkte til Kommissionen, der undersøger dem i lyset af de kriterier, som Fællesskabets delegation har angivet i Associeringsrådet med hensyn til anvendelsen af den ekstraordinære støtte.

3) Fællesskabet underretter Tyrkiet om, hvorvidt ansøgningerne kan imødekommes.

4) Associeringsrådet følger støttens iværksættelse. Det træder sammen med henblik herpå, når en af parterne anmoder herom.

5) Denne afgørelse træder i kraft den 1. juli 1980.«

3 I den rådserklæring om gennemførelsen inden for Fællesskabet af afgørelse nr. 2/80, som er optaget i mødeprotokollen for Rådets samling den 30. juni 1980, hedder det, at Rådet har besluttet ved godkendelsen af projekter at anvende den samme procedure som ved gennemførelsen af finansprotokollerne med Middelhavslandene. Ifølge denne »ad hoc-procedure« kunne alene finansieringsforslag, der blev forelagt af Kommissionen og af Den Europæiske Investeringsbank, og som den ad hoc-gruppen, der var nedsat i denne forbindelse, enstemmigt havde tilsluttet sig, anses for godkendt. De første tre projekter i henhold til særhjælpen blev gennemgået af Kommissionen og godkendt i juli 1981 efter ad hoc-proceduren.

4 På grund af udviklingen i tyrkisk indenrigspolitik besluttede Fællesskabet i slutningen af 1981 at indstille sine forbindelser med landet, specielt med hensyn til det finansielle samarbejde. Særhjælpen blev suspenderet, efter at der var indgået forpligtelser for et beløb på 46 millioner ECU. Der resterede således et disponibelt beløb på 29 millioner.

5 Efter at forbindelserne mellem Fællesskabet og Tyrkiet var blevet genoptaget i 1986, opfordrede Kommissionen Tyrkiet til at forelægge projekter, som kunne finansieres over nye forpligtelsesbevillinger i henhold til særhjælpen. Efter at Tyrkiet havde efterkommet denne opfordring, fandt Kommissionen, at ad hoc-proceduren til godkendelse af forelagte projekter til gennemførelse af finansprotokollerne med Middelhavslandene ikke længere kunne anvendes, da Rådet i mellemtiden havde vedtaget forordning nr. 3973/86 af 22. december 1986 om gennemførelse af protokollerne om finansielt og teknisk samarbejde indgået af Fællesskabet med Algeriet, Marokko, Tunesien, Egypten, Libanon, Jordan, Syrien, Malta og Cypern (EFT L 370, s. 5).

6 Ved udstedelsen af denne forordning havde Rådet og Kommissionen nemlig erklæret, at den under ingen omstændigheder kunne skabe præcedens for gennemførelsen af andre finansprotokoller end de af forordningen omfattede, og at proceduren til gennemførelse af andre protokoller ville blive fastlagt under hensyntagen til hver enkelt protokols særlige karakter. Kommissionen fandt imidlertid, at det ville være hensigtsmæssigt at trække på medlemsstaternes erfaringer vedrørende udviklingsprojekter i Middelhavslandene, og den besluttede derfor at høre dem i deres egenskab af »medlemmer« af »Artikel 6-Udvalget«, jfr. forordning nr. 3973/86, uden at den fandt anledning til at anvende den procedure, der var fastsat for udvalgets arbejde.

7 Følgelig opførte Kommissionen tre projekter til fordel for Tyrkiet på Artikel 6-Udvalgets dagsorden, nemlig et såkaldt »business-week EØF-Tyrkiet«-projekt, et program til bekæmpelse af malaria i de tyrkiske kystegne i den østlige del af Middelhavet og et projekt vedrørende udnyttelse af jordvarmeenergi i det vestlige Anatolien. Trods indvendinger fra den græske delegation, som hævdede, at den fulgte procedure var ulovlig, blev projekterne positivt modtaget af udvalgets medlemmer, der stemte for projekterne med kvalificeret flertal. Ved beslutninger af 17. november og 10. december 1987 godkendte Kommissionen finansieringen af de tre projekter i henhold til særhjælpen.

8 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

9 Den Hellenske Republik har fremført fire anbringender til støtte for sin påstand, nemlig manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af fællesskabsretten, tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, procedurefordrejning og Kommissionens manglende kompetence til at udstede de anfægtede retsakter.

Manglende retsgrundlag

10 Den græske regering har anført, at det fremgår af artikel 2, stk. 1, i aftalen om de foranstaltninger, der skal træffes, og om de fremgangsmåder, der skal følges, ved gennemførelsen af aftalen om en associering mellem Det Europæiske Økonomiske

Fællesskab og Tyrkiet (64/737/EØF, org. ref. JO 1964, 217, s. 3703; jfr. Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 571) (herefter benævnt »den mellemstatslige aftale«), sammenholdt med artiklerne 7 og 22 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet (EFT 1973, C 113, s. 2), at Associeringsrådets afgørelser gennemføres ved afgørelse truffet af Rådet med enstemmighed og efter høring af Kommissionen. Da der ikke i den foreliggende sag blev truffet en sådan afgørelse, havde Kommissionen intet retsgrundlag for finansiering af projekter i Tyrkiet. Ifølge den græske regerings opfattelse er den mellemstatlige aftales artikel 2, stk. 1, i sig selv klar og utvetydig, og bestemmelsen giver ikke de kompetente fællesskabsorganer mulighed for at afvige herfra.

11 Kommissionen har anført, at formålet med artikel 2, stk. 1, ikke er at forpligte Rådet til at inkorporere alle Associeringsrådets afgørelser, som henhører under Fællesskabets kompetence. Kravet om enstemmighed i Rådet, for at Associeringsrådets afgørelser kan »gennemføres«, skal opfattes, som om der stod, »hvis det er nødvendigt med henblik på deres anvendelse inden for Fællesskabet«, og ikke som om der stod, »fordi det er nødvendigt eller absolut nødvendigt med henblik på deres anvendelse inden for Fællesskabet«. Rådets praksis på dette område er i det store og hele i overensstemmelse med denne fortolkning. Efter Kommissionens opfattelse udgør afgørelse nr. 2/80 derfor retsgrundlaget for konto 9632 vedrørende særhjælp til Tyrkiet, for så vidt som afgørelsen indeholder alle oplysninger af betydning for anvendelsen af de dertil svarende bevillinger på Fællesskabernes budget.

12 Der henvises indledningsvis til Domstolens faste praksis (jfr. senest dommen af 30. september 1987, Demirel, præmis 7, 12/86, Sml. s. 3719), hvorefter en aftale indgået af Rådet i henhold til Traktatens artikler 228 og 238 fra tidspunktet for aftalens ikrafttrædelse udgør en integrerende del af fællesskabsretten.

13 Til virkeliggørelse af de mål, der er fastlagt i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet og i de tilfælde, den opregner, er Associeringsrådet beslutningsdygtigt, jfr. aftalens artikel 22. Med hensyn til afgørelse nr. 2/80 har Domstolen allerede i dommen af 27. september 1988 (Den Hellenske Republik/Rådet, præmis 20, 204/86, Sml. s. 5323) fastslået, at Associeringsrådet ved at bestemme, at der skulle indledes et samarbejde med henblik på »iværksættelsen af den... støtte..., der stilles til Tyrkiets

rådighed«, bragte støtten ind under de institutionelle rammer for associeringen. Som følge af sin direkte tilknytning til associeringsaftalen udgør afgørelse nr. 2/80 således fra ikrafttrædelsesdatoen en integrerende del af fællesskabsretten.

14 Der skal herefter på grundlag af ovenstående betragtninger tages stilling til Den Hellenske Republiks argumentation for, at Associeringsrådets afgørelser kun kan gennemføres ved afgørelse truffet af Rådet med enstemmighed.

15 Ifølge associeringsaftalens artikel 7 træffer de kontraherende parter alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af aftalen, og de afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der vil kunne bringe virkeliggørelsen af aftalens målsætning i fare. Associeringsaftalens artikel 22 bestemmer, at hver af de to kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de af Associeringsrådet trufne afgørelser nødvendiggør.

16 I det foreliggende tilfælde er vilkårene for iværksættelsen af særhjælpen til Tyrkiet nøjagtigt fastsat i afgørelse nr. 2/80. Afgørelsen indeholder alle de nødvendige oplysninger i denne forbindelse, såsom særhjælpens størrelse, vilkårene for Tyrkiets forelæggelse af projekter og Kommissionens undersøgelse heraf. Afgørelsen bestemmer yderligere, at Associeringsrådet følger støttens iværksættelse. Ordlyden af bestemmelserne i afgørelse nr. 2/80 gjorde det derfor muligt at gennemføre afgørelsen uden forudgående vedtagelse af supplerende foranstaltninger. Under alle omstændigheder finder den mellemstatslige aftales artikel 2 således ikke anvendelse.

17 Herefter kan Den Hellenske Republiks første anbringende ikke tages til følge.

Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, procedurefordrejning og Kommissionens manglende kompetence

18 Med anbringenderne om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, procedurefordrejning og inkompetence har den græske regering gjort gældende, at Kommissionen har fulgt en ulovlig procedure ved godkendelsen af de tre finansieringsfor-

slag vedrørende Tyrkiet. Den græske regering har herved anført, at godkendelsen af særhjælpen henhører under Rådets kompetence, idet dette på grundlag af en »gentlemen's agreement« af 1980 har forbeholdt sig enekompetence til, ved en ad hoc-procedure, at vedtage de nødvendige retsakter til iværksættelse af særhjælpen. Inden for rammerne af denne procedure burde Kommissionen have indhentet medlemsstaternes enstemmige samtykke for at kunne indgå forpligtelser i henhold til særhjælpen.

19 Den græske regering har yderligere understreget, at reglerne i ovennævnte forordning nr. 3973/86 kun trådte i stedet for ad hoc-proceduren for de lande, forordningen vedrører, idet proceduren fortsat gælder »midlertidigt« for alle andre lande, der som Tyrkiet ikke er omfattet af forordningen, og for hvilke der ikke gælder en særlig finansforordning, som Rådet i øvrigt har enekompetence til at udstede.

20 Kommissionen har anført, at proceduren ved gennemførelsen af finansprotokollerne med Middelhavslandene, jfr. Rådets erklæring i forbindelse med vedtagelsen af Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80, svarer til den, der blev indført ved den nye forordning nr. 3973/86, for så vidt som den tidligere gældende ad hoc-procedure var bortfaldet. Kommissionen har imidlertid anført, at den var klar over, at forordning nr. 3973/86 ikke som sådan kunne anvendes på grund af den klare afgrænsning af anvendelsesområdet til de lande, der er opregnet i forordningen. Kommissionen valgte derfor at anvende forordning nr. 3973/86 analogt, dog således at analogislutningen kun skulle gælde høringen af medlemmerne af »Artikel 6-Udvalget«.

21 Kommissionen har endvidere fremhævet, at iværksættelsen af særhjælpen til Tyrkiet ikke krævede en særlig forordning, idet alle de for iværksættelsen nødvendige oplysninger allerede var indeholdt i Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80, navnlig i punkt 2. Yderligere fandtes alle forvaltningstekniske regler vedrørende afholdelsen af udgifterne i finansforordningen af 21. december 1977 (EFT L 356, s. 1). Kommissionen har tilføjet, at den — for at sikre et i økonomisk og politisk henseende mere solidt grundlag for afgørelserne vedrørende de projekter, der skulle finansieres — indhentede en udtalelse fra medlemmerne af »Artikel 6-Udvalget« uden dog at være retligt forpligtet hertil.

22 Det bemærkes først, at punkt 2 i afgørelse nr. 2/80 lyder således: »Ved forelæggelsen af specifikke projekter henvender Tyrkiet sig direkte til Kommissionen, der undersøger dem i lyset af de kriterier, som Fællesskabets delegation har angivet i Associeringsrådet med hensyn til anvendelsen af den ekstraordinære støtte«. Det fremgår heraf, at Kommissionen på grundlag af de kriterier, som Fællesskabets delegation har angivet i Associeringsrådet, har enekompetence til at fastsætte vilkårene for anvendelsen af støtten og til at godkende konkrete projekter. Denne kompetence indebærer en adgang til at følge særlige procedurer ved gennemgangen af specifikke projekter. Kommissionen har således mulighed for hos Rådet eller medlemsstaterne at indhente de udtalelser, der er nødvendige for forvaltningen af støtten, at høre sagkyndige samt anvende bestemte procedurer, der er foreskrevet på tilsvarende områder.

23 I den foreliggende sag hørte Kommissionen medlemmerne af »Artikel 6-Udvalget«, jfr. forordning nr. 3973/86, for at trække på deres erfaringer vedrørende udviklingsprojekter i Middelhavslandene. Sagen indeholder intet moment, der kan danne grundlag for at antage, at Kommissionen dermed har handlet i strid med bestemmelserne i afgørelse nr. 2/80, idet den navnlig ikke har fraveget kriterier, som Fællesskabets delegation har angivet i Associeringsrådet med hensyn til anvendelsen af støtten. Den Hellenske Republiks opfattelse kan derfor ikke lægges til grund.

24 Det må herefter fastslås, at Den Hellenske Republiks andet, tredje og fjerde anbringende ikke kan tages til følge.

25 Sagsøgte vil herefter i det hele være at frifinde.

Sagens omkostninger

26 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet O'Higgins

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. november 1989.

J. -G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident