RETSMØDERAPPORT
i sag 30/88 *

I — Faktiske omstændigheder

Med henblik på en genoptagelse af associeringen mellem EØF og Tyrkiet fastlagde Rådet i maj 1979 retningslinjerne for de forhandlinger, der skulle føres i associeringsorganerne. Heraf fremgik, at Fællesskabet med hensyn til det finansielle samarbejde var rede til at indlede forhandlinger om en fjerde finansprotokol. I tiden indtil denne protokol kunne træde i kraft, ville Fællesskabet overveje at yde en særhjælp til Tyrkiet — i form af en gavebistand på 75 mio. ECU over to år — til finansiering af samarbejdsaktioner.

Den 19. september 1980 tog Associeringsrådet Fællesskabets tilbud om at yde Tyrkiet en særhjælp på 75 mio. ECU til efterretning og fastsatte de nærmere vilkår for iværksættelsen af tilbuddet. I afgørelse nr. 2/80 bestemte Associeringsrådet følgende:

»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.«

»Rådets erklæring om gennemførelsen af afgørelse nr. 2/80 fra Associeringsrådet EØF-Tyrkiet«, som er optaget i mødeprotokollen for Rådets samling den 30. juni 1980, er affattet således:

»Rådet har besluttet ved godkendelsen af projekter at anvende den samme procedure som ved gennemførelsen af finansprotokollerne med Middelhavslandene« (Domstolens oversættelse).

Ifølge denne procedure kunne alene finansieringsprojekter, der blev forelagt af Kommissionen og af Den Europæiske Investeringsbank, og som ad hoc-gruppen ensstemmigt havde tilsluttet sig, anses for godkendt. *Ad hoc-proceduren*, der blev anvendt siden begyndelsen af 1979, gjaldt midlertidigt, indtil finansforordningerne vedrørende gennemførelsen af finansprotokollerne med

* Processprog: græsk.

visse lande i Middelhavsområdet trådte i kraft.

De tre første projekter i henhold til særhjælpen blev således gennemgået af Kommissionen og godkendt i juli 1981 efter ad hoc-proceduren.

2. På grund af udviklingen i tyrkisk indenrigspolitik, der bevægede sig bort fra demokratiske tilstande, besluttede Fællesskabet i slutningen af 1981 at indstille sine forbindelser med landet, specielt med hensyn til den finansielle bistand. Af samme grund blev den fjerde finansprotokol, der var blevet paraferet i juni 1981, ikke indgået. Særhjælpen blev suspenderet, efter at der var anvendt et beløb på 46 mio. ECU; der resterede således et beløb på 29 mio., som der ikke var indgået forpligtelser for.

Efter den udvikling, der havde fundet sted i Tyrkiet, fandt Kommissionen i begyndelsen af 1986, at forbindelserne kunne genoptages. Under Rådets samling den 17. februar 1986 blev der opnået bred enighed om et af Kommissionen fremsat forslag om en gradvis normalisering af forbindelserne mellem Fællesskabet og Tyrkiet, herunder en genoptagelse af det finansielle samarbejde. Dette skulle ske ved at frigive den resterende del af særhjælpen.

Ved skrivelse af 17. april 1986 foreslog Kommissionen budgetmyndigheden en direkte overførsel af 10 mio. ECU fra kapitel 100 (formålsbestemte reserver), konto 9631 (fjerde finansprotokol med Tyrkiet), til kapitel 96 (samarbejde med Middelhavslande), konto 9632 (særhjælp til Tyrkiet). Overførslen skulle finde sted efter fremgangsmåden i finansforordningens artikel 21, stk. 2. Rådet traf ingen formel afgørelse om forslaget til bevillingsoverførsel, og det blev derfor i henhold til samme bestemmelse betragtet som godkendt den 2. juni 1986. Ved dom af 27. september 1988 (Den Hellenske Republik/Rådet, 204/86, Sml. s. 5323) frifandt Domstolen Rådet for en påstand om annullation af overførslen.

3. Efter bevillingsoverførslen opfordrede Kommissionen Tyrkiet til at forelægge projekter, som kunne finansieres ved hjælp af de nye forpligtelsesbevillinger i henhold til særhjælpen. Tyrkiet efterkom denne opfordring og forelagde en række passende projekter for Kommissionen, som indtog det standpunkt, at den havde enekompetence til at gennemføre budgettet. Desuden fandt Kommissionen, at ad hoc-proceduren til godkendelse af forelagte projekter til gennemførelse af finansprotokollerne med Middelhavslandene ikke længere kunne anvendes, da den måtte vige for Rådets 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). Ved udstedelsen af denne forordning erklærede Rådet og Kommissionen, at den under ingen omstændigheder kunne skabe præcedens for gennemførelsen af andre finansprotokoller end de af forordningen omfattede, og at proceduren til gennemførelse af de andre protokoller ville blive fastlagt under hensyntagen til hver enkelt protokols særlige karakter.

Under disse omstændigheder besluttede Kommissionen, at man burde trække på medlemsstaternes erfaringer vedrørende bistandsprojekter for Tyrkiet, og at den mest hensigtsmæssige måde ville være at høre dem i deres egenskab af *medlemmer* af »Artikel 6-Udvalget«, jfr. forordning nr. 3973/86, uden af den grund at antage, at man retligt set var forpligtet til at anvende denne procedure på dette område. 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. På trods af de græske indvendinger som følge af den fulgte procedures påståede ulovlighed blev projekterne positivt modtaget af udvalgets medlemmer. Ved beslutninger af 17. november og 10. december 1987 godkendte Kommissionen finansieringen af de tre projekter i henhold til særhjælpen.

II — Skriftvekslingen og parternes påstande

Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 27. januar 1988, har Den Hellenske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173 anlagt nærværende annullationssøgsmål mod Kommissionen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet Kommissionen og Rådet om at besvare en række spørgsmål; denne anmodning blev efterkommet inden for den fastsatte frist.

Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Sagen fremmes til realitetsbehandling.

— Kommissionens beslutninger af 17. november og 10. december 1987 om godkendelse af projektfinansieringen i henhold til særhjælpen til Tyrkiet annulleres.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Den Hellenske Republik har fremført fire anbringender til støtte for sin påstand: 1) tilsidesættelse af fællesskabsretten, 2) tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, 3) procedurefordrejning og 4) Kommissionens manglende kompetence til at udstede den anfægtede retsakt.

1. *Tilsidesættelse af fællesskabsretten*

Den græske regering har anført, at Kommissionen for at kunne afholde en udgift inden for rammerne af sine beføjelser i henhold til Traktatens artikel 205 skal kunne støtte sig på en retsakt vedrørende den pågældende udgift, som kan danne retsgrundlag for afholdelsen heraf. Der findes ikke en sådan retsakt for konto 9632 i budgettet for regnskabsåret 1986. Selv om det antages, at afgørelse nr. 2/80 havde skabt en folkeretlig forpligtelse for Fællesskabet over for Tyrkiet, er der ikke truffet en gennemførelsesforanstaltning, jfr. artikel 2 i den mellemstatslige aftale »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« (org. ref. JO 217 af 29.12.1964, s. 3703; o. a.: jfr. Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 571).

Artikel 2, stk. 1, hvorefter »afgørelser og henstillinger, som er vedtaget af Associeringsrådet inden for områder, som i henhold til Traktaten om Oprettelse af Fællesskabet henhører under dettes kompetence, gennemføres ved afgørelse truffet af Rådet, med enstemmighed og efter høring af Kommissionen«, er i sig selv klar og utvetydig og giver ikke de kompetente fællesskabsorganer mulighed for at afvige herfra. Rådet kan således ikke efter eget skøn afgøre, om det vil udstede en retsakt på området for at inkorporere Associeringsrådets afgørelser i Fællesskabets retsorden.

Kommissionen har først anført, at afgørelse nr. 2/80 danner retsgrundlaget for budgetkonto 9632. For så vidt angår spørgsmålet om inkorporeringen af Associeringsrådets afgørelser i fællesskabsretten, har Kommissionen bemærket, at den græske regerings fortolkning af artikel 2, stk. 1, i den mellemstatslige aftale hverken er i overensstemmelse med bestemmelsens formål eller med den praksis, Rådet har fulgt på dette område.

Formålet med artikel 2, stk. 1, er ikke at forpligte Rådet til at inkorporere alle Associeringsrådets afgørelser, som henhører under Fællesskabets kompetence. Ordet »gennemføres« (o. a.: i den franske tekst: »en vue de leur application«, der nærmest svarer til »med henblik på deres anvendelse«) skal fortolkes, som om der stod »hvis det er nødvendigt med henblik på deres anvendelse inden for Fællesskabet«, og ikke som om om der stod, »fordi det er nødvendigt (eller: absolut nødvendigt) med henblik på deres anvendelse inden for Fællesskabet.«

I denne sammenhæng har Kommissionen gjort gældende, at dens fortolkning af artikel 2, stk. 1, falder i tråd med, hvad Rådet anførte i sag 204/86, nemlig at »alle oplysninger af betydning for gennemførelsen (særhjælpens omfang og fremgangsmåden for forelæggelse af projekter fra tyrkisk side) findes i selve afgørelsen [2/80], som dermed udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for at benytte de dertil svarende bevillinger på Fællesskabernes budget.«

Rådets praksis på dette område er i det store og hele i overensstemmelse med denne fortolkning. En gennemgang af de beslutninger og forordninger, Rådet har udstedt til gennemførelse af Associeringsrådets afgørelser, har vist, at der kun findes én beslutning og én forordning [af 8. december 1967, org. ref.: JO nr. 301, hhv. s. 11 og s. 2 (EFT 1967, s. 279; o. a.: beslutningen foreligger ikke på dansk)], som er udstedt med direkte hjemmel i artikel 2 i ovennævnte mellemstatslige aftale. De øvrige forordninger, der er udstedt til gennemførelse af Associeringsrådets afgørelser, er alle fra 70'erne og udstedt med hjemmel i Traktatens artikel 113. Dette kunne tyde på, at den nævnte aftale efter Rådets opfattelse er blevet indhentet af fællesskabsrettens senere udvikling.

Kommissionen har i denne forbindelse anført, at alle disse forordninger har til formål at gennemføre Associeringsrådets afgørelser vedrørende dels det administrative samarbejde på toldområdet, dels begrebet »produkter med oprindelse« i Tyrkiet. Sådanne afgørelser påvirker naturligvis fællesskabslovgivningen og nødvendiggør en tilpasning heraf. Det er derfor nødvendigt at udstede forordninger for at sikre, at afgørelserne gennemføres inden for Fællesskabet. I andre tilfælde, som den her foreliggende, er der derimod ikke tale om en påvirkning af fællesskabsretten, og en gennemførelsesforordning er derfor ikke påkrævet.

Kommissionen har tilføjet, at bestemmelser som artikel 2 i den mellemstatslige aftale altid har været forbeholdt blandede associeringsaftaler, såsom aftalerne med Den Hellenske Republik, Tyrkiet og de afrikanske lande samt Madagascar (de to Yaoundékonventioner af 1964 og 1969). Til gengæld er der naturligvis altid knyttet en intern aftale til de tre Lomé-konventioner, men de indeholder ikke længere en bestemmelse som ovennævnte artikel 2, stk. 1. Det betyder, at gennemførelsen i fællesskabsretten af associeringsbestemmelserne ikke længere er udtrykkeligt reguleret.

2. *Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter*

Den Hellenske Republik har anført, at Kommissionen inden for rammerne af ad hoc-proceduren fra 1978 burde have indhentet medlemsstaternes enstemmige samtykke til at indgå forpligtelser i henhold til særhjælpen til Tyrkiet. Denne procedure dannede grundlaget for gennemførelsen af finansprotokollerne vedrørende Middelhavslandene indtil 1. januar 1987. Herefter indførte Rådet ved forordning nr. 3973/86 en særlig, udtømmende procedure, der dog udelukkende gælder for de lande og de sagsområder, der er omfattet af forordningen.

Under henvisning til Rådets og Kommissionens ovennævnte erklæring af 22. december 1986, hvorefter forordning nr. 3973/86 »under ingen omstændigheder kan skabe præcedens for gennemførelsen af andre finansprotokoller uden for de af forordningen omfattede områder«, har Den Hellenske Republik understreget, at en analog anvendelse af forordning nr. 3973/86, navnlig af de heri fastsatte procedurer, på andre lande og andre former for finansiering end dem, som er opregnet i forordningen, er i strid med Rådets ønske. Ifølge Den Hellenske Republik burde Kommissionen i den foreliggende sag fortsat have fulgt den i 1978 indførte ad hoc-procedure.

Den Hellenske Republik har i denne sammenhæng imødegået Kommissionens argumentation om, at anvendelsen af proceduren i artikel 6 i forordning nr. 3973/86 kunne betegnes som en »politisk gestus«. Den har anført, at for så vidt der kun var tale om en høring, burde Kommissionen ikke have iværksat en afstemning i Artikel 6-Udvalget.

Kommissionens argumentation er yderligere selvmodsigende, idet den har anerkendt, at artikel 6-proceduren »har bidraget til et bedre retsgrundlag for Kommissionens finansieringsafgørelser.«

Kommissionen har for det første anført, at det i medfør af Traktatens artikel 205 tilkommer den at gennemføre budgettet. Principielt kan Kommissionen ikke under udøvelsen af sine beføjelser til at gennemføre budgettet være bundet af medlemsstaternes udtalelser. Allerede af denne grund har Kommissionen bestridt at have tilsidesat væsentlige formforskrifter.

Kommissionen har for det andet understreget, at den har hørt Artikel 6-Udvalgets *medlemmer* dels for at udnytte deres erfaring på området for udviklingsprojekter i Middelhavsområdet, dels som en politisk gestus over for medlemsstaterne. Under disse omstændigheder fandt Kommissionen det uhensigtsmæssigt ikke at overholde den afstemningsprocedure, Artikel 6-Udvalget normalt følger. Ifølge Kommissionen var

der imidlertid tale om en vejledende afstemning. Kommissionen opfattede ikke den således afgivne udtalelse som udtryk for udvalgets opfattelse, men som en udtalelse fra medlemsstaternes repræsentanter (forsamlet i udvalget) uden de retsvirkninger, som følger af en sådan udtalelse afgivet i henhold til forordning nr. 3973/86.

For det tredje har Kommissionen anført, at den var berettiget til at høre Artikel 6-Udvalgets medlemmer, idet ad hoc-proceduren ikke længere var anvendelig. Da den nye forordning om gennemførelsen af de for Middelhavslandene gældende finansprotokoller var udstedt, fandt Kommissionen, at den procedure, »der skulle følges til gennemførelse af finansprotokollerne indgået med Middelhavslandene« (ordlyden af Rådets erklæring ved godkendelsen af Associeringsrådets ovennævnte afgørelse nr. 2/80), princpielt var proceduren i den nye forordning nr. 3973/86. Kommissionen var naturligvis 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 titlen og i artikel 12, stk. 3. Kommissionen valgte derfor ikke at anvende forordning nr. 3973/86 som sådan, men derimod »ved en analogislutning« at høre Artikel 6-Udvalgets medlemmer. Med dette udtryk mener Kommissionen, at den var indstillet på rent faktisk at følge udvalgets regler uden dog at være retligt forpligtet hertil.

Kommissionen har herefter sammenfattende anført, at den ikke har tilsidesat væsentlige formforskrifter ved at høre medlemmerne af Artikel 6-Udvalget, da artikel 205 giver Kommissionen fuld kompetence til at gennemføre budgettet, herunder konto 9632 — særhjælp til Tyrkiet — og at den derfor frit kunne høre medlemsstaterne under den form, den fandt mest hensigtsmæssig, idet den tidligere aftalte ad hoc-procedure var faldet bort med virkning fra 1. januar 1987. Kommissionen har anført, at selv om Domstolen måtte finde, at den ikke frit kunne vælge procedure, har den alligevel ikke tilsidesat væsentlige formforskrifter, idet den anvendte den efter omstændighederne bedst egnede procedure, som respekterede hensigten med Rådets erklæring ved udstedelsen af Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80.

3. *Procedurefordrejning*

Den græske regering har anført, at Kommissionen ved at handle således også har begået en procedurefordrejning. Det er rigtigt, at ad hoc-proceduren ikke længere finder anvendelse på alle de Middelhavslande, for hvilke der er udstedt en finansforordning om gennemførelse af de med dem indgåede finansprotokoller. I så henseende trådte forordning nr. 3973/86, for så vidt angår de heraf omfattede lande (og kun disse lande), i stedet for ad hoc-proceduren. Derimod gælder ad hoc-proceduren fortsat »midlertidigt« for et hvilket som helst andet land, der, som Tyrkiet, ikke er omfattet af forordningen, og for hvilket der ikke er udstedt en anden særlig finansforordning.

Den græske regering har anført, at hvis Kommissionen mente, at ad hoc-proceduren var bortfaldet, samtidig med at den i øvrigt var klar over, at forordning nr. 3973/86 ikke kunne anvendes over for Tyrkiet, burde den have fremsat et særligt forordningsforslag med henblik på at løse problemet definitivt i stedet for at anvende andre retsstridige procedurer.

Kommissionen har anført, at forordning nr. 3973/86 finder anvendelse på »protokollerne om finansielt og teknisk samarbejde indgået af Fællesskabet med Algeriet, Marokko, Tunesien, Egypten, Libanon, Jordan, Syrien, Malta og Cypern«, og at Fællesskabet alene med disse stater havde indgået en sådan protokol om gavebistand og betingede lån ydet over Fællesskabernes budget, hvorfor der ikke fandtes andre protokoller, som ad hoc-proceduren kunne anvendes på. Ad hoc-proceduren bortfaldt derfor ved forordning nr. 3973/86's ikrafttrædelse.

Kommissionen har yderligere gjort gældende, at det ikke var nødvendigt at udstede en særlig forordning til gennemførelse af særhjælpen til Tyrkiet. Alle de nødvendige oplysninger om, hvorledes hjælpen skulle anvendes, var allerede anført i Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80, navnlig i artikel 2. Herudover fandtes alle tekniske regler vedrørende afholdelsen af udgifterne i finansforordningen af 21. december 1977 (EFT L 356, s. 1). Det er alt, hvad der i retlig henseende kræves til korrekt gennemførelse af særhjælpen. For at sikre et i økonomisk og politisk henseende solidere grundlag for afgørelserne vedrørende de projekter, der skulle finansieres, har Kommissionen indhentet en udtalelse fra medlemmerne af Artikel 6-Udvalget. Kommissionen kunne frit vælge en sådan fremgangsmåde uden at være retligt forpligtet hertil.

4. *Kommissionens inkompetence*

Den græske regering har anført, at alene Rådet kunne godkende særhjælpen, idet det i henhold til en »gentlemen's agreement« fra 1980 havde forbeholdt sig kompetencen til ved en ad hoc-procedure at udstede retsakter til gennemførelse af særhjælpen. Alene Rådet havde kompetence til at ændre denne fremgangsmåde, såfremt det fandt det hensigtsmæssigt, og det kunne altid ske ved udstedelse af en forordning med henblik på endelig fastsættelse af finansieringen af bistanden til Tyrkiet på samme måde, som det netop skete for de andre Middelhavslandes vedkommende ved forordning nr. 3973/86.

Den græske regering har yderligere anført, at Kommissionens opfattelse, hvorefter den har eneret til at gennemføre budgettet og følgelig til at godkende projekter i henhold til særhjælpen til Tyrkiet, er i strid med den hidtil førte praksis. Det tilkommer Rådet at fastsætte betingelserne for, at specifikke projekter, der er omfattet af de forskellige finansprotokoller, kan godkendes.

Endelig har den græske regering understreget, at Kommissionen ifølge Traktatens artikel 205 har kompetence til at gennemføre budgettet inden for rammerne af og i overensstemmelse med bestemmelserne i »det i medfør af artikel 209 udstedte regnskabsregulativ«, dvs. den finansforordning, der gælder i hvert enkelt tilfælde.

I det omfang »regler for forvaltning af det finansielle samarbejde og... retningslinjer for bistanden, ... undersøgelse og godkendelse af denne samt de nærmere regler for kontrol med anvendelsen heraf« indgår som led i den finansforordning, der er nødvendig til gennemførelse af protokollerne om det finansielle og tekniske samarbejde (tredje betragtning i forordning nr. 3973/86), må et-

hvert forsøg fra Kommissionens side på selv at afgøre disse spørgsmål anses for et indgreb i Rådets kompetenceområde.

Kommissionen har anført, at godkendelse af specifikke projekter til gennemførelse af en budgetkonto er omfattet af kompetencen til gennemførelse af budgettet, som ifølge Traktatens artikel 205 alene tilkommer Kommissionen. Ifølge Kommissionen kan Rådet, inden for rammerne af sin lovgivningskompetence, fastsætte generelle retningslinjer eller kriterier vedrørende gennemførelsen af bistand optaget på budgettet (f.eks. »de kriterier, som Fællesskabets delegation har angivet i Associeringsrådet med hensyn til anvendelsen af den ekstraordinære støtte«, jfr. afgørelse nr. 2/80). Disse skal følges af Kommissionen, men godkendelsen af de individuelle projekter er en gennemførelsesfunktion, som falder ind under Kommissionens enekompetence.

I denne sammenhæng har Kommissionen henvist til sit standpunkt vedrørende artikel 205 som fremført in extenso i stævningen i sag 16/88 (Kommissionen/Rådet).

Kommissionen har yderligere gjort gældende, at »det i medfør af artikel 209 udstedte regnskabsregulativ« er en ganske bestemt forordning, nemlig ovennævnte finansforordning af 21. december 1977, som indeholder alle tekniske regler, der er nødvendige til gennemførelse af budgettet.

Ifølge Kommissionen fremgår det af artikel 205, at den gennemfører budgettet på eget ansvar under overholdelse af de tekniske regler i finansforordningen. For så vidt angår særhjælpen til Tyrkiet, skulle Kommissionen blot overholde retningslinjerne i Associeringsrådets afgørelse nr. 2/80 samt de tekniske regler i finansforordningen. Derfor har Kommissionen på ingen måde grebet ind i Rådets kompetenceområde. Hvis Rådet gennem særlige godkendelsesregler havde udøvet en afgørende indflydelse på finansieringen af individuelle projekter, ville dette derimod have været et indgreb i Kommissionens kompetenceområde.

IV — Besvarelse af Domstolens spørgsmål

Domstolen har anmodet Kommissionen og Rådet om at præcisere, hvilke kriterier de har lagt til grund for fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i den mellemstatslige aftale EØF-Tyrkiet (org. ref.: JO L 217 af 29. december 1964, s. 3703) med henblik på at afgøre, om der i visse tilfælde — men ikke i andre — skulle foretages en inkorporering i fællesskabsretten.

1. *Kommissionen* har besvaret spørgsmålet således:

Rådet har med Kommissionens hjælp opstillet en så fuldstændig oversigt som muligt over alle de afgørelser, Associeringsrådet EØF-Tyrkiet har truffet siden dets oprettelse, samt over alle retsakter, hvorved disse afgørelser er gennemført i fællesskabsretten.

Denne oversigt bekræfter den fortolkning af artikel 2, stk. 1, i den interne aftale vedrørende associeringen mellem EØF og Tyrkiet, at EØF-Rådet kun inkorporerer Associeringsrådets afgørelser i det omfang, det er nødvendigt for at gennemføre dem inden for Fællesskabet. I visse tilfælde gør selve karakteren af Associeringsrådets afgørelse det absolut nødvendigt at gennemføre den i

fællesskabsretten. I andre tilfælde bevirker afgørelsens karakter (f.eks. afgørelserne nr. 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/69 og 2/80) eller det forhold, at den først og fremmest retter sig til Tyrkiet (eksempler: 2/71, 3/71, 1/72, 2/72 og 3/72) eller til Fællesskabets medlemsstater (eksempler: 1/64, 2/65, 1/66 og, delvis, 1/80), at en sådan inkorporering var unødvendig.

Med hensyn til den måde, hvorpå inkorporeringen er gennemført i praksis, viser det sig, at den interne aftales artikel 2, stk. 1, kun blev anvendt indtil den 31. december 1969, da overgangsperioden udløb, og den fælles handelspolitik blev gennemført. Siden da har Kommissionen fulgt den faste politik at støtte sine forslag til gennemførelse af Associeringsrådets afgørelser på relevante artikler i EØF-Traktaten (normalt artikel 113 og i nogle tilfælde artikel 43) og ikke længere på den interne aftales artikel 2, stk. 1. Kommissionens fremgangsmåde blev fulgt af Rådet, idet alle de gennemførelsesretsakter, der siden 1971 er blevet udstedt af dette, støttedes på artiklerne 113 eller 43 eller på begge disse bestemmelser. Begge disse fællesskabsinstitutioner var åbenbart enige om, at den interne aftale vedrørende associeringen mellem EØF og Tyrkiet var blevet indhentet af fællesskabsrettens udvikling efter overgangsperiodens udløb. Denne praksis vedrørende inkorporeringen af afgørelserne fra Associeringsrådet EØF-Tyrkiet falder i tråd med den faste praksis, der også anvendes i forbindelse med andre tredjelandsaftaler, herunder navnlig Lomé-konventionen.

Kommissionen har anført, at det fremgår klart af ovennævnte oversigt, at afgørelse nr. 2/80 ikke nødvendigvis kræver en inkorporering i fællesskabsretten, hvilket Domstolen stiltiende har tilsluttet sig i dommen af 27. september 1988 (ovennævnte sag Den Hellenske Republik/Rådet). Yderligere har Kommissionen tilføjet, at det er lige så indlysende, at en eventuel procedure, der fastsættes med henblik på at undersøge projekter finansieret over særhjælpen til Tyrkiet, aldrig vil kunne udgøre en afgørelse som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i den interne aftale. En sådan procedure har intet at gøre med inkorporeringen i fællesskabsretten af en afgørelse truffet af Associeringsrådet EØF-Tyrkiet.

2. *Rådet* har besvaret spørgsmålet således:

Af de aftaler, som er indgået af Fællesskabet og dets medlemmer med tredjelande i medfør af EØF-Traktatens artikel 238, og som endnu er i kraft, er der kun i forbindelse med associeringsaftalen mellem EØF og Tyrkiet (undertegnet i Ankara den 12. september 1963) og den tredje Lomé-konvention AVS / EØF indgået en intern aftale vedrørende de foranstaltninger, der skal træffes, og de procedurer, der skal følges ved gennemførelsen. Da der er tale om blandede aftaler, kan de af organerne trufne afgørelser gennemføres i form enten af nationale foranstaltninger eller af fællesskabsretlige foranstaltninger. Rådets svar vedrører kun sidstnævnte.

Ordlyden af artikel 2, stk. 1, i den interne aftale vedrørende Tyrkiet er den samme som den, der blev anvendt i associeringsaftalen mellem EØF og Grækenland (undertegnet i Athen den 9. juli 1961). Den interne aftale, der er knyttet til Lomé-konventionerne AVS / EØF, indeholder ikke bestemmelser af denne art vedrørende forhold, der er omfattet af Fællesskabets kompetence. Der tages kun sigte på de retsakter, medlemsstaterne må udstede til gennemførelse af de afgørelser, AVS / EØF-Rådet har truffet på de områder, der hører under deres kompetence.

Rådet har aldrig haft anledning til udtrykkeligt at fastlægge kriterierne for fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i den interne aftale EØF-Tyrkiet med henblik på at afgøre, hvornår der skal ske inkorporering i fællesskabsretten.

I virkeligheden viser den praksis, Rådet har fulgt med henblik på gennemførelsen af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, dvs. inkorporeringen af Associeringsrådets aftaler i fællesskabsretten, at Rådet altid har udstedt fællesskabsretsakter til gennemførelse af disse afgørelser, når det var retligt påkrævet.

For at kunne besvare Domstolens spørgsmål har man foretaget en gennemgang af Rådets Generalsekretariats arkiver. Resultatet heraf foreligger i form af en liste over Associeringsrådets afgørelser og de udstedte gennemførelsesretsakter.

Det fremgår af denne liste, at i alle de tilfælde, hvor gennemførelsen inden for Fællesskabet af en afgørelse truffet af Associeringsrådet EØF-Tyrkiet krævede, at Rådet udstedte en retsakt (oftest en forordning), har Rådet fulgt denne fremgangsmåde. Der kan i denne forbindelse fremsættes følgende kommentarer:

— Kun i 5 tilfælde (før 1970) har man som retsgrundlag for de udstedte gennemførelsesretsakter benyttet artikel 2, stk. 1, i den interne aftale (retsakterne blev vedtaget enstemmigt i Rådet efter høring af Kommissionen). To af disse retsakter er blot en forlængelse af en tidligere forordning.

— For så vidt angår perioden efter 1970, blev Rådets gennemførelsesretsakter på forslag af Kommissionen udstedt i form af forordninger næsten udelukkende med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 113, medmindre artikel 43 anvendtes.

— Med hensyn til Associeringsrådets afgørelser i 1980 (afgørelserne nr. 1, 2 og 3/80) har Rådet navnlig anført følgende:

— Afgørelse nr. 1/80 indeholder tre kapitler, nemlig et vedrørende landbrug, et vedrørende sociale bestemmelser og et tredje vedrørende det økonomiske og tekniske samarbejde. Landbrugskapitlet blev gennemført i fællesskabsretten i form af en række rådsforordninger udstedt med hjemmel i artikel 113 med en afvikling af toldafgifterne i fire faser.

Afgørelsens sociale bestemmelser indeholder kun foranstaltninger, der skal gennemføres af de enkelte medlemsstater på nationalt plan i henhold til den interne aftales artikel 2, stk. 2.

Bestemmelserne vedrørende økonomisk og teknisk samarbejde, som hovedsagelig har til formål at styrke de forskellige samarbejdsområder under Associeringsrådets auspicier, kræver ikke som sådanne udstedelse af fællesskabsretlige gennemførelsesretsakter.

— Afgørelse nr. 2/80 om særhjælpen er blevet gennemført i fællesskabsretten ved en budgetprocedure, idet der er

blevet opført en bevilling på konto 9632 (særhjælp til Tyrkiet).

— For så vidt angår gennemførelsen af afgørelse nr. 3/80 har Kommissionen forelagt Rådet et forslag til forordning (EFT C 110 af 25.4.1983, s. 1). Forslaget, der støttes på EØF-Traktatens artikel 238, er endnu ikke vedtaget.

En gennemgang af denne liste bekræfter, at Rådet, når det var hensigtsmæssigt og nødvendigt, udstedte en »gennemførelsesretsakt«. I de tilfælde, hvor det ikke er sket, har der været tale om situationer, hvor der ikke krævedes en gennemførelsesretsakt [Associeringsrådets afgørelser nr. 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], eller der har været tale om forhold, der er omfattet af medlemsstaternes kompetence [Associeringsrådets afgørelser nr. 4/64, 2/65, 1/66, 2/76, 1/80 (2. kapitel)]. Her er Rådet mere generelt af den opfattelse, at udtrykket »gennemføres« (o. a.: i den franske tekst egentlig »med henblik på deres anvendelse«) i den interne aftales artikel 2, stk. 1, skal fortolkes således, at en inkorporering i fællesskabsretten juridisk set er nødvendig for at sikre, at Associeringsrådets afgørelse får virkning inden for Fællesskabet. Det kan udtrykkes således, at det ifølge artikel 2, stk. 1, kun er nødvendigt at inkorporere de afgørelser, som ellers ikke kan gennemføres.

For så vidt angår retsgrundlaget for »gennemførelsesretsakterne« er disse kun i ganske få tilfælde, der går helt tilbage til årene 1967/1968, udstedt med hjemmel i artikel 2, stk. 1. Efter 1970 har Rådet, under hensyntagen til fællesskabsrettens udvikling, herunder navnlig den fælles handelspolitik, hovedsagelig udstedt gennemførelsesretsakter med hjemmel i Traktatens artikel 113, som er det eneste egnede retsgrundlag, når der er tale om gennemførelsen i fællesskabsretten af handelsretlige foranstaltninger i forholdet mellem EØF og Tyrkiet.

Rådet har endelig erindret om, at der, som nævnt ovenfor, i forbindelse med de tre Lomé-konventioner AVS-EØF (der afløste Yaoundé-konventionerne) blev indgået en intern aftale, der ikke længere indeholder en bestemmelse svarende til artikel 2, stk. 1, i den interne aftale vedrørende EØF-Tyrkiet. Der findes ikke længere udtrykkelige regler for gennemførelsen i fællesskabsretten af afgørelser truffet af Associeringsrådet AVS-EØF. I praksis inkorporeres afgørelserne i form af retsakter udstedt af institutionerne med hjemmel i EØF-Traktatens relevante bestemmelser (hovedsagelig artikel 113). Det samme gælder Fællesskabets øvrige aftaler med tredjelande (samarbejdsaftaler med Middelhavslandene, EFTA-aftaler), for så vidt de blandede organers afgørelser, når det findes hensigtsmæssigt, kan inkorporeres i fællesskabsretten ved hjælp af EF-retsakter.

M. Zuleeg
Refererende dommer