ARREST VAN HET HOF
14 november 1989 *

In zaak 30/88,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door G. Kranidiotis, bijzonder secretaris bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bijgestaan door S. Perrakis, hoogleraar, S. Zisimopoulos, deskundige van de dienst Europese Gemeenschappen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en C. Samonis, lid van de dienst Geschillen Europese Gemeenschappen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Griekse ambassade, 117, Val Sainte-Croix,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. J. Kuiper, lid van haar juridische dienst, bijgestaan door S. Afendras, advocaat te Athene, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van drie besluiten van de Commissie, van 17 november en 10 december 1987, tot goedkeuring van financieringsprojecten in het kader van de speciale hulp aan Turkije,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler en M. Zuleeg, kamerpresidenten, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: J.-G. Giraud

* Procestaal: Grieks.

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 25 april 1989,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 juli 1989,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 27 januari 1988, heeft de Helleense Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van drie besluiten van de Commissie, van 17 november en 10 december 1987, betreffende financieringsprojecten in het kader van de speciale hulp aan Turkije.

2 Blijkens het dossier heeft de Gemeenschap zich in 1979 bereid verklaard tot een speciale actie ten gunste van Turkije — in de vorm van schenkingen tot een bedrag van 75 miljoen ECU, gespreid over twee jaar —, ter financiering van samenwerkingsacties. De Associatieraad EEG-Turkije nam akte van het aanbod van de Gemeenschap om Turkije een buitengewone hulp van 75 miljoen ECU toe te kennen, en stelde de voorwaarden vast voor de uitvoering van die hulp (besluit 2/80 van de Associatieraad). Dit besluit luidt als volgt:

„1) Voor de uitvoering van de speciale hulp van 75 miljoen Europese rekeneenheden, die door de Gemeenschap ter beschikking van Turkije werd gesteld, werken Turkije en de Gemeenschap samen in het kader van het Associatiecomité.

2) Voor de indiening van de specifieke projecten wendt Turkije zich rechtstreeks tot de Commissie, die ze onderzoekt in het licht van de criteria die de delegatie van de Gemeenschap bij de Associatieraad voor het gebruik van de uitzonderlijke hulp heeft vastgesteld.

3) De Commissie brengt Turkije op de hoogte van het gevolg dat aan zijn aanvragen wordt gegeven.

4) Het Associatiecomité begeleidt de uitvoering van de hulp en komt daartoe bijeen op verzoek van een van beide partijen.

5) Het onderhavige besluit treedt in werking op 1 juli 1980."

3 Volgens een „verklaring van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van de interne aspecten van besluit 2/80", opgenomen in de notulen van de Raadsvergadering van 30 juni 1980, kwam de Raad overeen, voor de goedkeuring van de projecten de procedure te volgen die gold voor de toepassing van de met de landen in het Middellandse-Zeegebied gesloten financiële protocollen. Volgens deze „procedure ad hoc" konden enkel door de Commissie en de Europese Investeringsbank voorgelegde projecten waarover de daartoe ingestelde groep ad hoc eenstemmig een gunstig advies had uitgebracht, worden geacht te zijn aanvaard. Volgens deze procedure werd een eerste reeks van drie projecten in het kader van de speciale hulp door de Commissie onderzocht en in juli 1981 goedgekeurd.

4 In verband met de binnenlandse politieke ontwikkelingen in Turkije besloot de Gemeenschap eind 1981 haar betrekkingen met dat land met name op het gebied van de financiële samenwerking te bevriezen. De speciale hulp werd geschorst nadat daarvan 46 miljoen ECU waren besteed. Er bleef dus nog een bedrag van 29 miljoen ECU beschikbaar.

5 Na de hervatting van de betrekkingen tussen de Gemeenschap en Turkije in 1986 nodigde de Commissie dat land uit, projecten in te dienen die in aanmerking konden komen voor financiering uit de nieuwe vastleggingskredieten in het kader van de speciale hulp. Toen Turkije op die uitnodiging inging, meende de Commissie, dat de procedure ad hoc voor de goedkeuring van projecten ingediend ter uitvoering van de financiële protocollen met de Middellandse-Zeelanden, niet meer toepasselijk was, omdat de Raad in tussentijd, op 22 december 1986, verordening nr. 3973/86 had vastgesteld, betreffende de toepassing van de protocollen inzake de financiële en technische samenwerking tussen de Gemeenschap en Algerije, Marokko, Tunesië, Egypte, Libanon, Jordanië, Syrië, Malta en Cyprus (PB 1986, L 370, blz. 5).

6 Bij de vaststelling van deze verordening hadden de Raad en de Commissie verklaard, dat zij in geen geval een precedent kon zijn voor de uitvoering van andere dan de in de verordening bedoelde financiële protocollen, en dat de procedure voor de uitvoering van die andere protocollen met inachtneming van de eigenheden van elk ervan zou worden vastgesteld. De Commissie meende evenwel, dat het dienstig was te profiteren van de ervaring van de Lid-Staten met ontwikkelingsprojecten in de landen van het Middellandse-Zeebekken, en besloot derhalve hen te raadplegen in hun hoedanigheid van „leden" van het „Comité van artikel 6" van verordening nr. 3973/86, zonder evenwel de procedures van dat comité als zodanig toe te passen.

7 De Commissie plaatste derhalve drie steunprojecten ten behoeve van Turkije op de agenda van het Comité van artikel 6, te weten een „Bussiness-week EEG-Turkije", een programma ter bestrijding van de malaria in het gebied van de oostelijke Middellandse-Zeekust in Turkije, en een project inzake het gebruik van geothermische energie in westelijk Anatolië. Ondanks bezwaren van de Griekse delegatie met betrekking tot de wettigheid van de gevolgde procedure, brachten de leden van het comité met gekwalificeerde meerderheid een positief advies over de projecten uit, waarna de Commissie bij besluiten van 17 november en 10 december 1987 de financiering van die projecten in het kader van de speciale hulp goedkeurde.

8 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

9 Tot staving van haar beroep voert de Helleense Republiek vier middelen aan, te weten: ontbreken van rechtsgrondslag, schending van het gemeenschapsrecht, schending van wezenlijke vormvoorschriften, misbruik van procedure en onbevoegdheid van de Commissie om de bestreden besluiten vast te stellen.

Het middel ontleend aan ontbreken van rechtsgrondslag

10 De Griekse regering stelt, dat ingevolge artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst inzake maatregelen en procedures nodig ter toepassing van de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische

Gemeenschap en Turkije (nr. 64/737/EEG, PB 1964, nr. 217, blz. 3703; hierna: „intergouvernementele overeenkomst"), gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 22 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije (PB 1964, nr. 217, blz. 3685), de besluiten van de Associatieraad met het oog op hun uitvoering het onderwerp dienen te vormen van door de Raad met eenparigheid van stemmen na raadpleging van de Commissie te nemen besluiten. Waar in casu een dergelijk uitvoeringsbesluit ontbreekt, beschikte de Commissie over geen enkele rechtsgrondslag voor de financiering van de projecten in Turkije. Volgens de Griekse regering is artikel 2, lid 1, van de intergouvernementele overeenkomst in dat opzicht duidelijk en precies en laat het de bevoegde gemeenschapsinstellingen geen mogelijkheid ervan af te wijken.

11 De Commissie betoogt, dat artikel 2, lid 1, de Raad niet verplicht, elk besluit van de Associatieraad op gebieden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren, in gemeenschapsrecht om te zetten. Het vereiste van eenstemmigheid in de Raad „met het oog op de uitvoering" van besluiten van de Associatieraad zou moeten worden opgevat in de zin van „indien dat voor hun uitvoering in de Gemeenschap noodzakelijk is", en niet in de zin van „omdat dat voor die uitvoering noodzakelijk of onmisbaar is". De praktijk van de Raad op dit gebied zou overigens goeddeels met deze uitlegging overeenkomen. De Commissie is derhalve van oordeel, dat besluit 2/80 de rechtsgrondslag vormt voor begrotingspost 9632, betreffende de speciale hulp aan Turkije, aangezien dat besluit alle elementen bevat die voor de bestemming van de desbetreffende, op de gemeenschapsbegroting ingeschreven kredieten van belang zijn.

12 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (laatstelijk arrest van 30 september 1987, zaak 12/86, Demirel, Jurispr. 1987, blz. 3719, r. o. 7) de bepalingen van een door de Raad overeenkomstig de artikelen 228 en 238 van het Verdrag gesloten overeenkomst vanaf de inwerkingtreding van die overeenkomst een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde zijn.

13 Ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en in de hierin voorziene gevallen, verleent artikel 22 van deze Overeenkomst beslissingsbevoegdheid aan de Associatieraad. Met betrekking tot besluit 2/80 overwoog het Hof reeds in zijn arrest van 27 september 1988, (zaak 204/86, Griekenland/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5323, r. o. 20), dat de Associatieraad, door het creëren van een samenwerkingsverband „voor het materialiseren van de ter beschikking van Turkije gestelde hulp", deze hulp in het institutionele

kader van de associatie heeft geplaatst. Door zijn rechtstreeks verband met de Associatieovereenkomst is besluit 2/80 dus vanaf zijn inwerkingtreding een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde.

14 Het voorgaande dient het uitgangspunt te zijn bij het onderzoek van de stelling van de Helleense Republiek, dat besluiten van de Associatieraad, om uitvoerbaar te zijn, het voorwerp moeten zijn van een met eenparigheid van stemmen genomen besluit van de Raad.

15 Volgens artikel 7 van de Associatieovereenkomst nemen de overeenkomstsluitende partijen alle algemene of bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en onthouden zij zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst in gevaar kunnen brengen. Artikel 22 van de Associatieovereenkomst bepaalt, dat ieder van beide partijen verplicht is, de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de door de Associatieraad genomen besluiten.

16 In casu zijn in besluit 2/80 nauwkeurig de voorwaarden voor de uitvoering van de speciale hulp aan Turkije bepaald. Het besluit omschrijft immers de essentiële elementen van die uitvoering, zoals het bedrag van de hulp en de wijze waarop de projecten door Turkije ingediend en door de Commissie onderzocht moeten worden. Voorts bepaalt het, dat de Associatieraad de uitvoering van de hulp begeleidt. De bepalingen van besluit 2/80 zijn dus zo geformuleerd, dat de toepassing ervan zonder nadere maatregelen mogelijk was. Voor toepassing van artikel 2 van de intergouvernementele overeenkomst bestond dus hoegenaamd geen reden.

17 Het eerste middel van de Helleense Republiek moet mitsdien worden afgewezen.

De middelen ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften, misbruik van procedure en onbevoegdheid van de Commissie

18 Met de middelen schending van wezenlijke vormvoorschriften, misbruik van procedure en onbevoegdheid verwijt de Griekse regering de Commissie, een onwettige procedure te hebben gevolgd voor de goedkeuring van de financiering van de

Turkse projecten. Volgens de Griekse regering valt de goedkeuring van de speciale hulp onder de bevoegdheid van de Raad. Op grond van een „gentlemen's agreement" van 1980 zou deze zich de uitsluitende bevoegdheid hebben voorbehouden om de voor de uitvoering van die hulp noodzakelijke rechtshandelingen volgens een procedure ad hoc vast te stellen. In het kader van die procedure had de Commissie de instemming van alle Lid-Staten moeten verkrijgen voor de vastlegging van de fondsen ter financiering van de speciale hulp.

19 De Griekse regering beklemtoont voorts, dat de procedure ad hoc bij verordening nr. 3973/86 enkel door een andere is vervangen met betrekking tot de in die verordening genoemde landen, doch „voorlopig" gelding heeft behouden voor alle andere landen die, zoals Turkije, niet binnen de werkingssfeer van die verordening vallen, terwijl er ook geen specifieke financiële regeling is vastgesteld, waartoe overigens uitsluitend de Raad bevoegd zou zijn.

20 De Commissie meent, dat de procedure „voor de toepassing van de met de landen van het Middellandse-Zeegebied gesloten financiële protocollen", zoals volgend uit de verklaring van de Raad bij de vaststelling van besluit 2/80 van de Associatieraad, overeenkomt met die welke is ingevoerd bij de nieuwe verordening nr. 3973/86, aangezien de voordien toepasselijke procedure ad hoc was vervallen. De Commissie verklaart evenwel zich ervan bewust te zijn geweest, dat verordening nr. 3973/86 niet als zodanig kon worden toegepast, omdat het toepassingsgebied ervan strikt beperkt was tot de erin genoemde landen. Zij had daarom gekozen voor overeenkomstige toepassing van verordening nr. 3973/86, door de leden van het „Comité van artikel 6" enkel „per analogie" te raadplegen.

21 Verder wijst de Commissie erop, dat een specifieke uitvoeringsverordening voor de speciale hulp aan Turkije niet noodzakelijk was, omdat alle elementen die voor die uitvoering nodig waren, reeds waren opgenomen in besluit 2/80 van de Associatieraad en met name in punt 2 daarvan. Voor het overige waren alle technische voorschriften voor het uitgeven van de middelen te vinden in het Financieel Reglement van 21 december 1977 (PB 1977, L 356, blz. 1). De Commissie voegt hieraan toe dat zij, om haar besluiten betreffende de te financieren projecten op een meer solide economische en politieke grondslag te plaatsen, het advies van de leden van het „Comité van artikel 6" had gevraagd, zonder overigens juridisch daartoe verplicht te zijn.

22 Vastgesteld zij, dat besluit 2/80 onder punt 2 bepaalt, dat „Turkije zich voor de indiening van specifieke projecten rechtstreeks tot de Commissie wendt, die ze onderzoekt in het licht van de criteria die de delegatie van de Gemeenschap bij de Associatieraad voor het gebruik van de uitzonderlijke hulp heeft vastgesteld". Uit deze bepaling volgt, dat de Commissie bij uitsluiting bevoegd is, op basis van de door de delegatie van de Gemeenschap bij de Associatieraad vastgestelde criteria de wijze van gebruik van de hulp te bepalen en concrete projecten goed te keuren. Deze bevoegdheid impliceert, dat de Commissie bijzondere procedures voor het onderzoek van specifieke projecten kan toepassen. De Commissie kan dus zowel de Raad als de Lid-Staten vragen om elk advies dat voor het beheer van de steun nodig is, deskundigen raadplegen en de procedures volgen die voor soortgelijke materies zijn bepaald.

23 In casu heeft de Commissie de leden van het „Comité van artikel 6" van verordening nr. 3973/86 geraadpleegd ten einde haar voordeel te doen met hun ervaring met ontwikkelingsprojecten in de landen van het Middellandse-Zeebekken. Niets in het dossier laat de conclusie toe, dat de Commissie daarbij in strijd met de bepalingen van besluit 2/80 zou hebben gehandeld, bij voorbeeld door af te wijken van de criteria die de delegatie van de Gemeenschap bij de Associatieraad voor het gebruik van de hulp had vastgesteld. De stelling van de Helleense Republiek kan derhalve niet worden aanvaard.

24 Uit het voorgaande volgt, dat het tweede, het derde en het vierde middel van de Helleense Republiek moeten worden afgewezen.

25 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

26 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij te worden verwezen in de kosten van het geding.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst de Helleense Republiek in de kosten van het geding.**

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet O'Higgins

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 november 1989.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due