RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 30/88 *

I — De feiten

1. In mei 1979 bepaalde de Raad, met het oog op het weer op gang brengen van de associatie EEG-Turkije, het standpunt van de Gemeenschap met het oog op onderhandelingen binnen de associatiestructuur. Op het gebied van de financiële samenwerking was de Gemeenschap bereid, onderhandelingen te beginnen over een vierde financieel protocol. Voor de overgangsperiode tot de inwerkingtreding ervan, was de Gemeenschap bereid, ten gunste van Turkije een specifieke maatregel — in de vorm van schenkingen tot een bedrag van 75 miljoen ECU in twee jaar — te overwegen, die bestemd was om acties op samenwerkingsvlak te financieren.

Op 19 september 1980 nam de Associatieraad akte van het aanbod van de Gemeenschap om Turkije een speciale hulp van 75 miljoen ECU toe te kennen, en bepaalde hij de voorwaarden voor de uitvoering ervan. Hij besloot in dit verband (besluit 2/80 van de Associatieraad):

„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."

Een „verklaring van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van de interne aspecten van besluit 2/80 van de Associatieraad EEG-Turkije", opgenomen in de notulen van de Raadsvergadering van 30 juni 1980, luidt als volgt:

„Wat de procedure voor de goedkeuring van de projecten betreft, is de Raad overeengekomen de procedure voor de toepassing van de financiële protocollen tussen de Gemeenschap en de landen in het Middellandse-Zeegebied te volgen."

Volgens deze procedure zouden enkel de door de Commissie en de Europese Investeringsbank voorgelegde financieringsprojecten waarover de groep ad hoc zich eensgezind gunstig had uitgesproken, worden aanvaard. De *procedure ad hoc*, die van toepassing was sedert begin 1979, had een voorlopig karakter, in afwachting van de inwerkingtreding van financiële reglementen voor de toepassing van de met sommige landen

* Procestaal: Grieks.

van het Middellandse-Zeegebied gesloten financiële protocollen.

In deze zin werd door de Commissie een eerste groep van drie projecten in het kader van de speciale hulp volgens de procedure ad hoc onderzocht en in juli 1981 goedgekeurd.

2. Gezien de anti-democratische ontwikkeling van de binnenlandse politiek in Turkije, besloot de Gemeenschap eind 1981 haar betrekkingen met dit land, met name op het gebied van de financiële hulp, te bevriezen. Om deze reden werd het vierde financiële protocol, dat in juni 1981 was geparafeerd, niet ondertekend. De speciale hulp werd opgeschort nadat 46 miljoen ECU was uitgegeven; er kon dus 29 miljoen worden ingehouden.

In het begin van 1986 was de Commissie van mening, dat de ontwikkelingen in Turkije de hervatting van de betrekkingen mogelijk maakten. Op de vergadering van de Raad van 17 februari 1986 werd een ruime consensus bereikt over het voorstel om de betrekkingen tussen de Gemeenschap en Turkije stapsgewijs te normaliseren en met name de financiële samenwerking te hervatten door het vrijgeven van de speciale hulp.

Bij brief van 17 april 1986 stelde de Commissie overeenkomstig de procedure van artikel 21, lid 2, van het Financieel Reglement de begrotingsautoriteit voor, een krediet van 10 miljoen ECU rechtstreeks over te schrijven van hoofdstuk 100 (Voorzieningen), post 9631 (Vierde financieel protocol met Turkije), naar hoofdstuk 96 (Samenwerking met landen in het Middellandse-Zeegebied), post 9632 (Speciale hulp aan Turkije). Toen de Raad naliet een formele beslissing te nemen, werd het voorstel tot overschrijving ingevolge genoemde bepaling op 2 juni 1986 geacht te zijn goedgekeurd. Bij arrest van 27 september 1988 (zaak 204/86, Helleense Republiek/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5323) heeft het Hof het beroep tot nietigverklaring van de overschrijving verworpen.

3. Nadat de overschrijving een feit was geworden, nodigde de Commissie Turkije uit, projecten in te dienen die in het kader van de speciale hulp voor financiering uit de nieuwe vastleggingskredieten in aanmerking konden komen. Toen Turkije op deze uitnodiging inging en enkele passende projecten aan de Commissie voorstelde, ging deze in de eerste plaats ervan uit, dat zij bij uitsluiting bevoegd was om de begroting uit te voeren. In de tweede plaats meende de Commissie, dat de procedure ad hoc voor de goedkeuring van projecten in het kader van de tenuitvoerlegging van de financiële protocollen met de Middellandse-Zeelanden niet meer van toepassing was, nu zij was vervangen door verordening nr. 3973/86 van de Raad van 22 december 1986 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). 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 daarvan zou worden vastgesteld.

In die omstandigheden besloot de Commissie, dat gebruik moest worden gemaakt van de ervaring die de Lid-Staten met steunprojecten ten gunste van Turkije hadden opgedaan, en dat dat het best kon gebeuren door ze te raadplegen in het kader van het bij verordening nr. 3973/86 ingestelde „Comité van artikel 6", zonder daaraan evenwel de gevolgtrekking te verbinden dat de

procedures van dit comité in casu rechtens van toepassing waren. Dienovereenkomstig plaatste de Commissie drie projecten ten gunste van Turkije op de agenda van het Comité van artikel 6, te weten een business week-project EEG-Turkije, een programma ter bestrijding van malaria in het Turkse kustgebied van de oostelijke Middellandse Zee, en een project inzake het gebruik van geothermische energie in westelijk Anatolië. In weerwil van Griekse bezwaren met betrekking tot de wettigheid van de toegepaste procedure gaven de leden van het comité een positief advies over die projecten. Bij besluiten van 17 november en 10 december 1987 keurde de Commissie de financiering van deze projecten in het kader van de speciale hulp goed.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 27 januari 1988, heeft de Helleense Republiek krachtens artikel 173 EEG-Verdrag het onderhavige beroep tot nietigverklaring ingesteld.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Commissie en de Raad evenwel uitgenodigd schriftelijk een vraag van het Hof te beantwoorden; aan deze uitnodiging is binnen de gestelde termijn gevolg gegeven.

De *Helleense Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep ontvankelijk te verklaren;

— nietig te verklaren de besluiten van de Commissie van 17 november en 10 december 1987, houdende goedkeuring van de in het kader van de speciale hulp aan Turkije gefinancierde projecten;

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten te verwijzen.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het door de Helleense Republiek ingestelde beroep tot nietigverklaring te verwerpen;

— de Helleense Republiek in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

Tot staving van haar beroep voert de Helleense Republiek vier middelen aan, te weten: 1) schending van het gemeenschapsrecht, 2) schending van wezenlijke vormvoorschriften, 3) misbruik van procedure, en 4) onbevoegdheid van de Commissie om het bestreden besluit vast te stellen.

1. *Schending van het gemeenschapsrecht*

De *Helleense Republiek* herinnert eraan, dat ingevolge artikel 205 EEG-Verdrag de Commissie een betaling binnen de grenzen van haar bevoegdheden alleen kan verrichten indien er ter zake van de betrokken uitgave een basisbesluit bestaat dat de rechtsgrondslag vormt voor de betaling. Voor post 9632 van de begroting voor 1986 ontbreekt zulk een besluit. Zelfs indien de Gemeenschap op grond van besluit nr. 2/80 volkenrechtelijke verplichtingen ten aanzien van Turkije zou hebben, ontbreekt iedere maatregel in de zin van artikel 2 van de overeenkomst tussen de Lid-Staten inzake maatregelen en procedures nodig ter toepassing van de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (PB 1964, nr. 217, blz. 3703).

Lid 1 van dat artikel luidt: „De besluiten en aanbevelingen van de Associatieraad op gebieden die krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren, dienen met het oog op hun uitvoering het onderwerp te vormen van door de Raad met eenparigheid van stemmen na raadpleging van de Commissie te nemen besluiten." Deze bepaling is klaar en duidelijk geformuleerd en laat de bevoegde gemeenschapsorganen geen mogelijkheid ervan af te wijken. De Raad beschikt dus niet over een discretionaire bevoegdheid om ter zake al dan niet een handeling te verrichten ter omzetting van besluiten van de Associatieraad in gemeenschapsrecht.

Volgens de *Commissie* is besluit nr. 2/80 de basishandeling voor begrotingslijn 9632. Wat de omzetting van besluiten van de Associatieraad in gemeenschapsrecht betreft, wijst de Commissie erop, dat de door de Griekse regering verdedigde uitlegging van artikel 2, lid 1, van de intergouvernementele overeenkomst niet in overeenstemming is met de geest van deze bepaling en evenmin met de praktijk van de Raad ter zake.

Artikel 2, lid 1, houdt niet in, dat de Raad verplicht is elk besluit van de Associatieraad op een gebied dat tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoort, over te nemen. De woorden „met het oog op hun uitvoering" betekenen „indien dat voor de uitvoering ervan in de Gemeenschap noodzakelijk is", en niet „omdat dat voor de uitvoering ervan in de Gemeenschap noodzakelijk (of: onontbeerlijk) is".

Deze uitlegging van artikel 2, lid 1, staat op één lijn met de opvatting die de Raad in voormelde zaak 204/86 heeft verdedigd, namelijk dat besluit 2/80 zelf alle wezenlijke elementen bevat (bedrag van de hulp, wijze waarop Turkije de projecten moet indienen) en dus een voldoende rechtsgrondslag vormt voor de uitvoering van de overeenkomstige op de gemeenschapsbegroting ingeschreven kredieten.

De praktijk van de Raad op dit gebied komt in ruime mate met deze uitlegging overeen. Een eerste onderzoek van de door de Raad ter uitvoering van besluiten van de Associatieraad vastgestelde besluiten en verordeningen heeft slechts één besluit en één verordening opgeleverd (van 8.12.1967, PB 1967, nr. 301, resp. blz. 11 en 2) die rechtstreeks op artikel 2 van de intergouvernementele overeenkomst zijn gebaseerd. Alle andere verordeningen ter uitvoering van besluiten van de Associatieraad dateren uit de jaren zeventig en zijn gebaseerd op artikel 113 EEG-Verdrag. Dit zou erop kunnen wijzen, dat de intergouvernementele overeenkomst volgens de Raad door de latere ontwikkeling van het gemeenschapsrecht achterhaald is.

Al die verordeningen zijn vastgesteld ter uitvoering van besluiten van de Associatieraad betreffende de administratieve samenwerking in douanezaken of het begrip „produkten van oorsprong" uit Turkije. Dergelijke besluiten hebben uiteraard gevolgen voor de gemeenschapswetgeving en nopen tot aanpassing hiervan. Verordeningen ter verzekering van de toepassing van die besluiten in de Gemeenschap zijn dus een noodzaak. In andere gevallen daarentegen, zoals het onderhavige, is er geen sprake van dergelijke gevolgen voor de gemeenschapswetgeving en bestaat er dus geen behoefte aan een toepassingsverordening.

Bepalingen zoals artikel 2 van de intergouvernementele overeenkomst zijn steeds enkel van toepassing geweest op gemengde associatieovereenkomsten, zoals die met de Helleense Republiek, Turkije en de Afrikaanse landen en Madagascar (de Overeenkomsten van Jaoende van 1964 en 1969). De drie Overeenkomsten van Lomé daarentegen zijn steeds samengegaan met een interne overeenkomst, doch bevatten geen bepaling meer zoals lid 1 van genoemd artikel 2. Dit betekent, dat de omzetting van associatierecht in gemeenschapsrecht niet langer uitdrukkelijk is geregeld.

2. *Schending van wezenlijke vormvoorschriften*

De *Helleense Republiek* stelt, dat de Commissie in het kader van de procedure ad hoc van 1978 de instemming van alle Lid-Staten had moeten verkrijgen, alvorens in verband met de speciale hulp aan Turkije uitgaven te mogen doen. Tot 1 januari 1987 werden alle financiële protocollen betreffende de Middellandse-Zeelanden op basis van bedoelde procedure ten uitvoer gelegd. Daarna is bij verordening nr. 3973/86 van de Raad een bijzondere, volledige procedure ingevoerd, doch uitsluitend voor de daarin uitdrukkelijk genoemde landen en materies.

Onder verwijzing naar vorenvermelde verklaring van de Raad en de Commissie van 22 december 1986, volgens welke verordening nr. 3973/86 in geen geval een precedent kon zijn voor de uitvoering van andere dan de in die verordening bedoelde financiële protocollen, beklemtoont de Helleense Republiek, dat een overeenkomstige toepassing van verordening nr. 3973/86, inzonderheid van de daarin voorgeschreven procedures, op andere dan de daarin vermelde landen en uitgaven, tegen de wil van de Raad ingaat. In casu had de Commissie zich aan de in 1978 ingevoerde procedure ad hoc moeten houden.

De redenering van de Commissie, dat de toepassing van de procedure van artikel 6 van verordening nr. 3973/86 als een „politiek gebaar" was te beschouwen, kan niet worden aanvaard. Waar het eenvoudig om raadpleging ging, had de Commissie in het kader van het Comité van artikel 6 niet tot stemming mogen overgaan.

Overigens spreekt de Commissie zichzelf tegen waar zij erkent, dat de procedure van artikel 6 „ertoe heeft bijgedragen, de financieringsbesluiten van de Commissie op een steviger grondslag te plaatsen".

De *Commissie* is in de eerste plaats van mening, dat de uitvoering van de begroting ingevolge artikel 205 EEG-Verdrag tot haar bevoegdheid behoort. Bij de uitoefening van die bevoegdheid kunnen adviezen van de Lid-Staten haar in beginsel niet binden. Alleen reeds om die reden wijst de Commissie het middel ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften, van de hand.

In de tweede plaats heeft de Commissie de *leden* van het Comité van artikel 6 geraadpleegd, zowel om te kunnen profiteren van hun ervaring met ontwikkelingsprojecten in het Middellandse-Zeegebied, als om een politiek gebaar te maken tegenover de Lid-Staten. Daarbij was het wenselijk, de procedure te volgen die in het Comité van arti-

kel 6 gebruikelijk is. Voor de Commissie was de stemming evenwel louter indicatief. Zij zag het uitgebrachte advies niet als een advies van het comité, doch als een advies van de vertegenwoordigers van de Lid-Staten (in het comité bijeen), dat niet de rechtsgevolgen had die ingevolge verordening nr. 3973/86 aan een advies van het comité verbonden zijn.

In de derde plaats kon de Commissie haars inziens de leden van het Comité van artikel 6 raadplegen, omdat de procedure ad hoc niet meer van toepassing was. Toen de nieuwe verordening betreffende de toepassing van de financiële protocollen voor de Middellandse-Zeelanden eenmaal was vastgesteld, was de procedure „voor de uitvoering van de met de Middellandse-Zeelanden gesloten financiële protocollen" (aldus de verklaring van de Raad bij de vaststelling van besluit nr. 2/80 van de Associatieraad) in beginsel die van de nieuwe verordening nr. 3973/86. Vanzelfsprekend was de Commissie zich ervan bewust, dat verordening nr. 3973/86 als zodanig niet kon worden toegepast, omdat zij uitdrukkelijk enkel gold in de relaties met de in het intitulé en in artikel 12, lid 3, genoemde landen. De Commissie heeft verordening nr. 3973/86 dus niet als zodanig willen toepassen, maar heeft gekozen voor een raadpleging „op overeenkomstige wijze" van de leden van het Comité van artikel 6. Hiermee bedoelt de Commissie, dat zij bereid was zich feitelijk aan de regels van dit comité te houden, zonder daartoe juridisch verplicht te zijn.

De Commissie concludeert dat zij, door de leden van het Comité van artikel 6 te raadplegen, geen wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden, omdat zij ingevolge artikel 205 volledig bevoegd is de begroting uit te voeren, met inbegrip van post 9632 — speciale hulp aan Turkije —, en dat het haar dan ook vrij stond de Lid-Staten te raadplegen in de vorm die haar het meest geschikt leek, nu de eertijds overeengekomen procedure ad hoc per 1 januari 1987 was vervallen. Voor het geval het Hof zou oordelen dat zij niet vrij was de raadplegingsprocedure te kiezen, stelt zij zich op het standpunt, dat haar in ieder geval geen schending van wezenlijke vormvoorschriften kan worden verweten, nu zij de procedure heeft gevolgd die in de gegeven omstandigheden de beste was en die trouwens in overeenstemming was met de geest van de verklaring van de Raad bij de vaststelling van besluit nr. 2/80 van de Associatieraad.

3. *Misbruik van procedure*

De *Helleense Republiek* stelt, dat de Commissie zich tevens schuldig heeft gemaakt aan misbruik van procedure. Weliswaar is de procedure ad hoc niet meer van toepassing voor de Middellandse-Zeelanden ten aanzien waarvan een financieel reglement voor de uitvoering van de met die landen gesloten financiële protocollen is vastgesteld, maar de nieuwe regeling van verordening nr. 3973/86 geldt uitsluitend voor de daarin vermelde landen. De procedure ad hoc blijft evenwel „voorlopig" van toepassing voor de andere landen die, zoals Turkije, buiten de werkingssfeer van de verordening vallen en waarvoor geen ander specifiek financieel reglement is vastgesteld.

Was de Commissie van mening geweest dat de procedure ad hoc vervallen was, terwijl zij anderzijds wist dat verordening nr. 3973/86 niet ten aanzien van Turkije kon worden toegepast, dan had zij een voorstel voor een verordening moeten indienen. Het probleem had dan definitief geregeld kunnen worden en het was niet nodig geweest een andere, onwettige procedure toe te passen.

De *Commissie* merkt op, dat verordening nr. 3973/86 van toepassing is op de „protocollen inzake de financiële en technische samenwerking tussen de Gemeenschap en Algerije, Marokko, Tunesië, Egypte, Libanon, Jordanië, Syrië, Malta en Cyprus". Nu dit de enige landen waren waarmee de Gemeenschap protocollen had gesloten waarin giften of leningen tegen speciale voorwaarden ten laste van de gemeenschapsbegroting waren voorzien, bestonden er geen andere protocollen meer waarop de procedure ad hoc had kunnen worden toegepast. Bij de inwerkingtreding van verordening nr. 3973/86 is deze procedure dus vervallen.

Bovendien was een specifieke uitvoeringsverordening voor de speciale steun aan Turkije niet nodig. Alle noodzakelijke gegevens betreffende het gebruik van de hulp stonden reeds in besluit nr. 2/80 van de Associatieraad, meer in het bijzonder in lid 2 daarvan. Voor het overige staan alle technische regels voor de besteding van de fondsen in het Financieel Reglement van 21 december 1977 (PB 1977, L 356, blz. 1). Meer is er juridisch niet nodig voor een juiste uitvoering van de speciale hulp. Ten einde haar besluiten over de te financieren projecten op een steviger economische en politieke grondslag te kunnen plaatsen, had de Commissie het advies van de leden van het Comité van artikel 6 ingewonnen. Het staat haar vrij zulks te doen, doch rechtens is zij daartoe niet gehouden.

4. *Onbevoegdheid van de Commissie*

De *Helleense republiek* stelt, dat de goedkeuring van speciale hulp tot de bevoegdheden van de Raad behoort, die zich in een „gentlemen's agreement" van 1980 de uitsluitende bevoegdheid heeft voorbehouden, de voor de uitvoering daarvan noodzakelijke rechtshandelingen te verrichten volgens een procedure ad hoc. Voor zover hij het juist achtte deze procedure te wijzigen, was uitsluitend de Raad daartoe bevoegd, die te allen tijde een verordening kan vaststellen tot definitieve regeling van de financiering van de hulp aan Turkije, zoals hij bij verordening nr. 3973/86 reeds voor de andere Middellandse-Zeelanden had gedaan.

De opvatting van de Commissie, dat zij als enige bevoegd is voor de uitvoering van de begroting en dus voor de goedkeuring van projecten in het kader van de speciale hulp aan Turkije, is bovendien in strijd met de praktijk tot nu toe. Het staat aan de Raad, de regels voor de goedkeuring van specifieke projecten in het kader van de diverse financiële protocollen vast te stellen.

Ten slotte oefent de Commissie de haar toegekende bevoegdheid tot uitvoering van de begroting uit in het kader van en overeenkomstig de bepalingen van het „ter uitvoering van artikel 209 vastgestelde reglement", anders gezegd het voor elk afzonderlijk geval vastgestelde specifieke financieel reglement.

Daar de „regels... voor het beheer van de financiële samenwerking, ... het richting geven aan en het onderzoeken en goedkeuren van de steunmaatregelen, en de wijze van controle op het gebruik van deze steun..." wezenlijke elementen zijn van het voor de toepassing van de protocollen betreffende de financiële en technische samenwerking noodzakelijke financieel reglement (derde considerans van verordening nr. 3973/86), is elke poging van de Commissie om deze

punten zelf te regelen, een inmenging in de bevoegdheidssfeer van de Raad.

De *Commissie* is van mening, dat de goedkeuring van specifieke projecten ter uitvoering van een begrotingslijn, behoort tot de bevoegdheid tot uitvoering van de begroting, die ingevolge artikel 205 EEG-Verdrag uitsluitend aan de Commissie toekomt. In het kader van zijn wetgevende bevoegdheid kan de Raad aanwijzingen geven of algemene criteria vaststellen voor de goedkeuring van de op de begroting ingeschreven steunmaatregelen (bij voorbeeld de „door de delegatie van de Gemeenschap aan de Associatieraad opgegeven criteria voor het gebruik van de speciale hulp", waarvan sprake is in besluit nr. 2/80), waaraan de Commissie zich heeft te houden, doch de goedkeuring van afzonderlijke projecten is een uitvoerende bevoegdheid die uitsluitend aan de Commissie toekomt.

In dit verband verwijst de Commissie naar haar opvatting inzake artikel 205, die zij in extenso heeft uiteengezet in haar verzoekschrift in zaak 16/88 (Commissie/Raad).

Ook voert de Commissie nog aan, dat met het „ter uitvoering van artikel 209 vastgestelde reglement" één welbepaald reglement wordt bedoeld, namelijk het Financieel Reglement van 21 december 1977, waarin alle technische regels voor de uitvoering van de begroting zijn neergelegd.

Artikel 205 houdt in dat de Commissie, en niemand anders, verantwoordelijk is voor de uitvoering van de begroting, met inachtneming van de technische regels van het Financieel Reglement. Wat de speciale hulp aan Turkije betreft, diende de Commissie enkel rekening te houden met de indicaties in besluit nr. 2/80 van de Associatieraad en met de technische regels van het Financieel Reglement. De Commissie heeft zich dan ook geenszins op het terrein van de Raad begeven. Zou, andersom, de Raad via bijzondere goedkeuringsregels een beslissende invloed hebben uitgeoefend op de financiering van afzonderlijke projecten, dan had hij juist inbreuk gemaakt op de uitvoerende bevoegdheid van de Commissie.

IV — Antwoorden op vragen van het Hof

Het Hof heeft de Commissie en de Raad uitgenodigd de criteria toe te lichten aan de hand waarvan zij artikel 2, lid 1, van de intergouvernementele overeenkomst inzake de Associatie EEG-Turkije (PB 1964, L 217, blz. 3703) hebben uitgelegd met het oog op de gevallen waarin geen handeling tot omzetting in gemeenschapsrecht noodzakelijk was, en die waarin dat wel noodzakelijk was.

1. Het antwoord van de *Commissie* luidde als volgt.

De Raad, daarbij geholpen door de Commissie, heeft een zo volledig mogelijke lijst gemaakt van alle besluiten van de Associatieraad EEG-Turkije sedert het begin van diens activiteiten, en van alle handelingen tot omzetting daarvan.

Deze lijst bevestigt de uitlegging van artikel 2, lid 1, van de interne overeenkomst inzake de Associatie EEG-Turkije, dat de Raad besluiten van de Associatieraad alleen omzet wanneer dat noodzakelijk is voor de toepassing ervan in de Gemeenschap. De meeste besluiten van de Associatieraad waren van dien aard, dat omzetting in gemeen-

schapsrecht noodzakelijk was. In andere gevallen was omzetting overbodig wegens de aard van het besluit (voorbeelden: besluiten 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/69 en 2/80) of wegens het feit dat het in de eerste plaats was gericht tot Turkije (voorbeelden: 2/71, 3/71, 1/72, 2/72, 3/72) of tot de Lid-Staten van de Gemeenschap (voorbeelden: 1/64, 2/65, 1/66, en voor een deel 1/80).

Wat nu de wijze betreft waarop de omzetting in de praktijk is verricht, blijkt dat artikel 2, lid 1, van de interne overeenkomst slechts is toegepast tot 31 december 1969, toen de overgangsperiode verstreek en de gemeenschappelijke handelspolitiek van toepassing werd. Sedertdien heeft de Commissie haar voorstellen tot omzetting van besluiten van de Associatieraad steeds gebaseerd op de toepasselijke artikelen van het EEG-Verdrag (als regel artikel 113 en in sommige gevallen artikel 43), en niet op artikel 2, lid 1, van de interne overeenkomst. De Raad is haar daarin gevolgd: sedert 1971 zijn alle omzettingshandelingen gebaseerd op artikel 113 of artikel 43 of op beide. Raad en Commissie waren het er kennelijk over eens, dat de interne overeenkomst inzake de Associatie EEG-Turkije na het verstrijken van de overgangsperiode door de ontwikkeling van het gemeenschapsrecht was achterhaald. Deze wijze van omzetting van besluiten van de Associatieraad EEG-Turkije is in overeenstemming met de vaste praktijk die voor andere overeenkomsten met derde landen, met name de Overeenkomst van Lomé, wordt gevolgd.

Uit bovenbedoelde lijst blijkt duidelijk, dat besluit 2/80 geen omzetting in gemeenschapsrecht behoefde, een standpunt dat het Hof in zijn arrest van 27 september 1988 (Helleense Republiek/Raad, reeds aangehaald) impliciet deelt. Eveneens is duidelijk, dat een eventueel vast te stellen procedure voor het onderzoek van met de speciale hulp aan Turkije te financieren projecten, nooit een besluit in de zin van artikel 2, lid 1, van de interne overeenkomst kan zijn. Een dergelijke procedure heeft niets te maken met de omzetting van een besluit van de Associatieraad EEG-Turkije in gemeenschapsrecht.

2. Het antwoord van de *Raad* luidde als volgt.

Van de thans geldende krachtens artikel 238 EEG-Verdrag door de Gemeenschap en haar Lid-Staten gesloten overeenkomsten met derde landen gaan alleen de Associatieovereenkomst EEG-Turkije (ondertekend te Ankara op 12.9.1963) en de derde ACS-EEG-Overeenkomst van Lomé vergezeld van een interne overeenkomst betreffende de voor de toepassing ervan te nemen maatregelen en toepasselijke procedures. Omdat het om gemengde overeenkomsten gaat, kunnen de door de organen vastgestelde besluiten bij wege van nationale dan wel van communautaire maatregelen worden uitgevoerd. Het antwoord van de Raad betreft uitsluitend deze laatste categorie.

De formule van artikel 2, lid 1, van de interne overeenkomst inzake Turkije is overgenomen uit de Associatieovereenkomst EEG-Griekenland (ondertekend te Athene op 9.7.1961). In de interne overeenkomsten bij de successieve ACS-EEG-Overeenkomsten van Lomé ontbreekt een dergelijke bepaling voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren. In die overeenkomst gaat het alleen over de door de Lid-Staten te treffen maatregelen voor de toepassing van besluiten van de ACS-EEG-Raad in de materies waarvoor zij bevoegd zijn.

De Raad heeft nooit uitdrukkelijk criteria vastgesteld voor de uitlegging van artikel 2, lid 1, van de interne overeenkomst inzake Turkije, om te kunnen uitmaken in welke gevallen een handeling tot omzetting in gemeenschapsrecht moet worden vastgesteld.

De door de Raad in het kader van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije gevolgde praktijk voor de toepassing — anders gezegd de omzetting in gemeenschapsrecht — van de besluiten van de Associatieraad, bewijst dat de Raad steeds de interne handelingen voor de toepassing ervan heeft verricht wanneer dat juridisch noodzakelijk was.

Voor het antwoord aan het Hof is onderzoek verricht in de archieven van het Secretariaat-generaal van de Raad. Het resultaat van dat onderzoek is neergelegd in een lijst met in de ene kolom de besluiten van de Associatieraad en in de andere de omzettingshandelingen.

Bij onderzoek van deze lijst blijkt, dat telkens wanneer dat voor de interne uitvoering van een besluit van de Associatieraad EEG-Turkije noodzakelijk was, de Raad de vereiste rechtshandeling (meestal een verordening) heeft vastgesteld. De Raad constateert het volgende:

— slechts in vijf gevallen (van vóór 1970) is als rechtsgrondslag voor de omzettingshandelingen uitgegaan van artikel 2, lid 1, van de interne overeenkomst (eenparigheid van stemmen na raadpleging van de Commissie). Twee van die teksten behelzen een verlenging van een eerdere verordening;

— vanaf 1970 hadden de door de Raad op voorstel van de Commissie vastgestelde omzettingshandelingen steeds de vorm van een verordening; nagenoeg al die verordeningen zijn gebaseerd op artikel 113 EEG-Verdrag en daarnaast eventueel op artikel 43;

— met betrekking tot de besluiten van de Associatieraad uit 1980 (besluiten 1, 2 en 3/80) merkt de Raad meer in het bijzonder op:

— besluit 1/80 telt drie hoofdstukken, betreffende respectievelijk de landbouw, sociale bepalingen en economische en technische samenwerking. Het hoofdstuk over de landbouw is intern ten uitvoer gelegd door middel van een reeks verordeningen van de Raad op basis van artikel 113, die voorzagen in een tariefafbouw in vier etappes.

De sociale bepalingen van dit besluit voorzien enkel in maatregelen die op grond van artikel 2, lid 2, van de interne overeenkomst door elk van de Lid-Staten voor zijn eigen grondgebied ten uitvoer moesten worden gelegd.

De bepalingen inzake economische en technische samenwerking, waarmee hoofdzakelijk werd beoogd de samenwerking op diverse gebieden onder auspiciën van de Associatieraad te versterken, noopten als zodanig niet tot vaststelling van interne rechtshandelingen;

— voor de interne uitvoering van besluit 2/80 betreffende de speciale hulp, is in het kader van de begro-

tingsprocedure een krediet opgenomen onder post 9632 (speciale hulp aan Turkije);

— naar aanleiding van besluit 3/80 heeft de Commissie een voorstel voor een toepassingsverordening van de Raad ingediend (PB 1983, C 110, blz. 1). Dit voorstel, dat gebaseerd is op artikel 238 EEG-Verdrag, is nog niet goedgekeurd.

Bij onderzoek van de lijst blijkt, dat de Raad telkens wanneer dat passend en noodzakelijk was, een „handeling tot omzetting in gemeenschapsrecht" heeft vastgesteld. Wanneer hij dat niet heeft gedaan, ging het om situaties waarin de omzetting via een rechtshandeling niet noodzakelijk was [besluiten van de Associatieraad 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/71, 3/71, 1/72, 2/72, 3/72, 2/75, 1/80 (derde hoofdstuk), 2/80], of betrof het materies die tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoren [besluiten van de Associatieraad 4/64, 2/65, 1/66, 2/76, 1/80 (hoofdstuk II)]. Meer in het algemeen is de Raad op dit punt van mening, dat de woorden „met het oog op hun uitvoering" in artikel 2, lid 1, van de interne overeenkomst aldus moeten worden uitgelegd, dat deze uitvoering in de Gemeenschap rechtens noodzakelijk is, wil het besluit van de Associatieraad interne werking kunnen hebben. Artikel 2, lid 1, dwingt dus eigenlijk alleen tot omzetting van besluiten die anders niet kunnen worden toegepast.

Als rechtsgrondslag van omzettingshandelingen is artikel 2, lid 1, enkel gebruikt in de weinige gevallen uit 1967 en 1968. Vanaf 1970 heeft de Raad, gelet op de ontwikkeling van het gemeenschapsrecht met name inzake de handelspolitiek, verordeningen vastgesteld op basis van artikel 113 EEG-Verdrag, dat de enige passende rechtsgrondslag is voor de uitvoering in de Gemeenschap van maatregelen van commerciele aard in de betrekkingen tussen de EEG en Turkije.

De Raad herinnert er ten slotte nog aan, dat, zoals hierboven uiteengezet, de drie ACS-EEG-Overeenkomsten van Lomé (die in de plaats zijn gekomen van de Overeenkomsten van Jaoende) vergezeld gaan van een interne overeenkomst waarin een bepaling zoals die van artikel 2, lid 1, van de interne overeenkomst betreffende Turkije niet meer voorkomt. Uitdrukkelijke regels voor de omzetting in gemeenschapsrecht van de besluiten van de Associatieraad ACS-EEG zijn er dus niet meer. In de praktijk geschiedt de omzetting via handelingen van de instellingen, die worden vastgesteld op basis van de toepasselijke bepalingen van het EEG-Verdrag (inzonderheid artikel 113). Voor andere overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen (samenwerkingsovereenkomsten met de Middellandse-Zeelanden, EVA-overeenkomsten) is de rechtssituatie dezelfde, in die zin dat de besluiten van de gemengde organen telkens wanneer daartoe aanleiding bestaat, door middel van interne handelingen kunnen worden omgezet.

M. Zuleeg
rechter-rapporteur