URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

6. April 2000 *

In der Rechtssache C-443/97

Königreich Spanien, vertreten durch Abogado del Estado R. Silva de Lapuerta als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4-6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

Kläger,

unterstützt durch

Italienische Republik, vertreten durch Professor U. Leanza, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato G. de Bellis, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

und

Portugiesische Republik, vertreten durch L. Fernandes, Direktor des Juristischen Dienstes der Generaldirektion für Gemeinschaftsangelegenheiten des Außen-

* Verfahrenssprache: Spanisch.

ministeriums, P. Borges, Jurist in demselben Dienst, und J. Viegas Ribeiro, Inspektor-Direktor der Generaldirektion für Finanzen, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Portugiesische Botschaft, 33, allée Scheffer, Luxemburg,

Streithelferinnen,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Rechtsberater M. Díaz-Llanos und P. Oliver sowie durch C. Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der internen Leitlinien der Kommission vom 15. Oktober 1997 für Nettofinanzkorrekturen im Rahmen der Anwendung des Artikels 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits (ABl. L 374, S. 1) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 geänderten Fassung

erläßt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Richters P. J. G. Kapteyn (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Sechsten Kammer sowie der Richter G. Hirsch und H. Ragnemalm,

Generalanwalt: A. La Pergola
Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Beteiligten in der Sitzung vom 1. Juli 1999,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Oktober 1999,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich Spanien hat mit Klageschrift, die am 23. Dezember 1997 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) Klage erhoben auf Nichtigerklärung der internen Leitlinien der Kommission vom 15. Oktober 1997 für Nettofinanzkorrekturen

im Rahmen der Anwendung des Artikels 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits (ABl. L 374, S. 1) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 geänderten Fassung (ABl. L 193, S. 20; nachstehend: Koordinierungsverordnung).

2 Mit Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 25. Juni 1998 sind die Italienische Republik und die Portugiesische Republik als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge des Königreichs Spanien zugelassen worden.

Gemeinschaftsrechtliche Vorschriften

3 Artikel 205 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 274 EG) sieht vor, daß „[d]ie Kommission... den Haushaltsplan nach der gemäß Artikel 209 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus[führt]".

4 Nach Artikel 209a Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 280 Absatz 2 EG) haben die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, die gleichen Maßnahmen zu ergreifen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten. Nach Artikel 209a Absatz 2 (nach Änderung jetzt Artikel 280 Absatz 3 EG) koordinieren die Mit-

gliedstaaten unbeschadet der sonstigen Vertragsbestimmungen ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck mit Unterstützung der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer Behörden.

5 Die Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente (ABl. L 185, S. 9) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193, S. 5) geänderten Fassung bestimmt in Artikel 3 Absatz 5 Unterabsatz 1:

„Der Rat erläßt auf der Grundlage des Artikels 130e des Vertrages die notwendigen Bestimmungen für eine Koordinierung zwischen den Interventionen der einzelnen Fonds einerseits und zwischen diesen und denen der EIB und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits. Die Kommission und die EIB legen einvernehmlich die praktischen Modalitäten für die Koordinierung ihrer Interventionen fest."

6 Die erforderlichen Vorschriften wurden durch die Koordinierungsverordnung erlassen. Deren Artikel 21 Absatz 1, der die Zahlungsmodalitäten regelt, bestimmt:

„Zahlungen für finanzielle Beteiligungen werden in Übereinstimmung mit den entsprechenden Mittelbindungen innerhalb einer Frist von in der Regel höchstens zwei Monaten nach Eingang des Antrags an die Behörde oder die nationale, regionale oder lokale Einrichtung geleistet, die in dem Antrag des betreffenden Mitgliedstaats zu diesem Zweck benannt worden ist. Die Zahlungen können entweder in Form von Vorschüssen oder in Form von endgültigen Zahlungen, die sich auf die tatsächlich entstandenen Ausgaben beziehen, geleistet werden. Bei

Aktionen, die innerhalb von zwei oder mehr Jahren durchgeführt werden sollen, beziehen sich Zahlungen auf die Jahrestranchen der in Artikel 20 Absatz 2 genannten Mittelbindungen."

7 Artikel 23 Absatz 1 der Koordinierungsverordnung, der ein System zur Finanzkontrolle vorsieht, bestimmt:

„Um den erfolgreichen Abschluß der von öffentlichen oder privaten Trägern durchgeführten Maßnahmen zu gewährleisten, treffen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Aktionen die erforderlichen Maßnahmen, um

— regelmäßig nachzuprüfen, daß die von der Kommission finanzierten Aktionen ordnungsgemäß ausgeführt worden sind,

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden,

— infolge von Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeit verlorengegangene Beträge zurückzufordern. Falls der Mitgliedstaat und/oder der Träger nicht den Nachweis erbringt, daß die Unregelmäßigkeiten oder die Fahrlässigkeit ihnen nicht anzulasten sind, ist der Mitgliedstaat subsidiär für die Zurückzahlung der nicht rechtmäßig gezahlten Beträge verantwortlich. Im Fall der Globalzuschüsse kann die zwischengeschaltete Stelle mit dem Einverständnis des Mitgliedstaats und der Kommission eine Bankgarantie oder eine andere Sicherheit, die dieses Risiko abdeckt, in Anspruch nehmen.

Die Mitgliedstaaten setzen die Kommission von den zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen in Kenntnis und übermitteln ihr insbesondere eine Beschreibung der

Kontroll- und Verwaltungssysteme, die für die wirksame Durchführung der Aktionen eingerichtet worden sind. Sie unterrichten die Kommission regelmäßig über den Verlauf administrativer und gerichtlicher Verfahren.

Die Mitgliedstaaten halten der Kommission alle geeigneten nationalen Prüfberichte zu den in den betreffenden Programmen oder Aktionen enthaltenen Maßnahmen zur Verfügung.

Beim Inkrafttreten dieser Verordnung legt die Kommission ausführliche Durchführungsbestimmungen zu diesem Absatz nach den Verfahren des Titels VIII fest und teilt sie dem Europäischen Parlament zur Unterrichtung mit."

8 Artikel 24 der Koordinierungsverordnung bestimmt in bezug auf die Kürzung, Aussetzung und Streichung der finanziellen Beteiligung:

„(1) Wird eine Aktion oder eine Maßnahme so ausgeführt, daß die gewährte finanzielle Beteiligung weder teilweise noch insgesamt gerechtfertigt erscheint, so nimmt die Kommission eine entsprechende Prüfung des Falls im Rahmen der Partnerschaft vor und fordert insbesondere den Mitgliedstaat oder die von ihm für die Durchführung der Aktion benannten Behörden auf, sich innerhalb einer bestimmten Frist dazu zu äußern.

(2) Nach dieser Prüfung kann die Kommission die finanzielle Beteiligung an der betreffenden Aktion oder Maßnahme kürzen oder aussetzen, wenn durch die Prüfung bestätigt wird, daß eine Unregelmäßigkeit oder eine erhebliche Veränderung der Art oder der Durchführungsbedingungen der Aktion oder Maßnahme vorliegt und diese Veränderung der Kommission nicht zur Zustimmung unterbreitet wurde.

(3) Nicht rechtmäßig gezahlte Beträge sind an die Kommission zurückzuzahlen. Auf nicht zurückgezahlte Beträge werden in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und nach den Durchführungsbestimmungen, die die Kommission nach den Verfahren des Titels VIII erläßt, Verzugszinsen erhoben."

9 Titel VIII der Koordinierungsverordnung sieht die Einsetzung verschiedener Ausschüsse vor, die die Kommission in den Fällen zu befassen hat, die in Artikel 30 dieser Verordnung aufgeführt sind.

10 Nach Anhörung des Beratenden Ausschusses für die Entwicklung und Umstellung der Regionen und des Ausschusses nach Artikel 124 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 147 EG) erließ die Kommission, gestützt auf Artikel 23 der Koordinierungsverordnung, mehrere Durchführungsverordnungen, darunter die Verordnung (EG) Nr. 1681/94 vom 11. Juli 1994 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems (ABl. L 178, S. 43) und die Verordnung (EG) Nr. 2064/97 vom 15. Oktober 1997 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates hinsichtlich der Finanzkontrolle durch die Mitgliedstaaten bei von den Strukturfonds kofinanzierten Maßnahmen (ABl. L 290, S. 1).

11 Der erste Entwurf der internen Leitlinien wurde nach Zustimmung der Kommission zunächst in der Gruppe der persönlichen Vertreter der Finanzminister der Mitgliedstaaten für wirtschaftliche Haushaltsführung und dann in den verschiedenen Ausschüssen nach Titel VIII der Koordinierungsverordnung erörtert.

12 Danach wurden die Leitlinien zusammen mit einer Mitteilung der sechs betroffenen Kommissionsmitglieder an die Kommission, mit der der Präsident einverstanden war, erneut dem Kollegium der Kommissionsmitglieder vorgelegt. Die Kommission wurde in der Mitteilung aufgefordert, diese „internen Leitlinien für die Nettofinanzkorrekturen im Rahmen der Anwendung des Artikels 24 der Verordnung zur Kenntnis zu nehmen und den betroffenen Dienststellen aufzutragen, diese Leitlinien anzuwenden".

13 Die Mitteilung enthielt eine kurze Beschreibung der Leitlinien und den Hinweis darauf, daß der Entwurf „geringfügig abgeändert wurde, um den Besorgnissen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen", daß aber „mehrere Mitgliedstaaten weiterhin Vorbehalte haben".

14 Am 15. Oktober 1997 erließ die Kommission die internen Leitlinien für die Nettofinanzkorrekturen im Rahmen der Anwendung des Artikels 24 der Koordinierungsverordnung (nachstehend: interne Leitlinien). Nach Bekanntgabe an die Mitgliedstaaten am 23. Oktober 1997 wurden diese internen Leitlinien bei der Tagung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister am 17. November 1997 geprüft.

15 Bei der Erörterung des Entwurfs der internen Leitlinien wiesen verschiedene Delegationen darauf hin, daß vor Erlaß der Leitlinien weitere Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erforderlich seien, damit sie ihre Rechtsgrundlagen überprüfen könnten. Desgleichen gab auch die spanische Delegation eine Erklärung ab, die dem Protokoll der Tagung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister vom 17. November 1997 beigefügt ist und in der sie dem Entwurf mit der Begründung widersprach, daß es für seine Annahme keine Rechtsgrundlage gebe. Die Hellenische Republik und die Portugiesische Republik gaben ähnliche Erklärungen ab, während die Italienische Republik sich förmlich der spanischen Erklärung anschloß.

16 Die Kommission trägt vor, damit ihre betroffenen Dienststellen einheitlichen Regeln folgten, sollten die Leitlinien Aufschluß darüber geben, unter welchen Umständen sie beabsichtige, Nettofinanzkorrekturen gemäß Artikel 24 der Koordinierungsverordnung vorzunehmen; dies sei erforderlich, da die Dienststellen verschiedenen Kommissionsmitgliedern unterstünden. Außerdem müsse sie nach Artikel 205 EG-Vertrag den Haushalt entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausführen, und die Mitgliedstaaten hätten nach Artikel 209a Betrügereien zu bekämpfen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richteten.

17 Durch Erlaß der internen Leitlinien habe sie insbesondere der Tatsache Rechnung getragen, daß das Europäische Parlament und der Rechnungshof sie seit 1995 hinsichtlich der in den Strukturfonds vorgenommenen Finanzkorrekturen zu höherer Wachsamkeit angehalten hätten.

18 Die internen Leitlinien sehen vier Arten der Korrektur vor: eine Nettokorrektur, eine Finanzkorrektur, die über dem Betrag liegt, der speziell der (den) festgestellten Unregelmäßigkeit(en) entspricht, eine Pauschalkorrektur und schließlich eine vorläufige Nettokorrektur.

19 Wie aus der Akte hervorgeht, sollen diese Korrekturen anläßlich der Zahlungen, die die Kommission gemäß Artikel 21 der Koordinierungsverordnung an den Mitgliedstaat leistet, für die betreffende Interventionsart vorgenommen werden.

20 Ferner geht aus der Akte hervor, daß die Kommission, bevor sie den Zuschuß nach Artikel 24 Absatz 2 der Koordinierungsverordnung mittels einer Finanzkorrektur gemäß den internen Leitlinien kürzen oder aussetzen kann, eine besondere begründete Entscheidung erlassen muß, der eine Konsultation unter den verschiedenen betroffenen Dienststellen und eine Untersuchung im Rahmen der Partnerschaft vorausgegangen ist.

21 Die verschiedenen Fälle einer Korrektur lassen sich wie folgt beschreiben:

1. Nettokorrektur (Nrn. 3 und 4 der internen Leitlinien)

Die Kommission hat die Möglichkeit, eine Nettokorrektur dadurch vorzunehmen, daß eine Umschichtung der Finanzmittel unterbleibt, was bei einer

Verletzung wesentlicher Pflichten aus Artikel 23 Absatz 1 der Koordinierungsverordnung der Normalfall ist.

Zur Feststellung, ob eine wesentliche Pflicht verletzt wurde, prüft die Kommission, ob die Unregelmäßigkeit(en) auf gravierende Mängel bei einer Behörde des Mitgliedstaats zurückzuführen ist (sind), insbesondere in bezug auf

— die Einführung oder Anwendung der geeigneten Finanzmanagement-, Kontroll-und Auditsysteme und -verfahren;

— die korrekte Anwendung der einschlägigen Vorschriften; dabei handelt es sich nicht nur um die geltenden Finanzvorschriften, sondern auch um die Bestimmungen, die beispielsweise die Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken und die Meldung von Unregelmäßigkeiten gemäß der Verordnung Nr. 1681/94 betreffen. Zu den „anderen Gemeinschaftspolitiken" gehören z. B. die Regelungen für den Umweltschutz oder die Vergabe öffentlicher Aufträge. In solchen Fällen kann die Kommission auch parallel dazu Maßnahmen aufgrund der Vertragsverletzungsbestimmungen des EG-Vertrags ergreifen; jedoch führen derartige Maßnahmen nicht von selbst rasch zu den erforderlichen Finanzkorrekturen;

— die Zusammenarbeit mit der Kommission.

Bei der Entscheidung darüber, ob eine Nettokorrektur erforderlich ist, berücksichtigt die Kommission nicht nur die betreffenden Mängel oder Unregelmäßigkeiten selbst, sondern auch etwaige Schwachstellen in den Management- oder Kontrollverfahren, die diese Mängel ermöglicht haben.

2. Finanzkorrektur, die über dem Betrag liegt, der speziell der (den) festgestellten Unregelmäßigkeit(en) entspricht (Nrn. 5 und 6 der internen Leitlinien)

Als Ausnahme von der Regel, daß sich eine Nettofinanzkorrektur nur auf die jeweils aufgedeckte(n) Unregelmäßigkeit(en) bezieht, ist eine höhere Finanzkorrektur für den Fall vorgesehen, daß die Kommission Grund zu der Annahme hat, daß die Unregelmäßigkeit systematischen Charakter hat, d. h. auf grundsätzliche Mängel im Bereich des Managements, der Kontrolle oder des Audits zurückgeht und in anderen, ähnlich gelagerten Fällen ebenfalls auftreten könnte.

Bei der Bemessung der höheren Finanzkorrektur berücksichtigt die Kommission die Ebene und den spezifischen Charakter des unzulänglichen Verwaltungssystems sowie den Grad der Wahrscheinlichkeit, daß infolgedessen auch anderweitig Mittel mißbräuchlich verwendet werden könnten.

3. Pauschalkorrektur (Nrn. 6 und 7 der internen Leitlinien)

Eine Pauschalkorrektur ist vorgesehen bei Fehlen zweckdienlicher Angaben des betroffenen Mitgliedstaats zur Feststellung des Umfangs der zweckentfremdeten Mittel und bei Unregelmäßigkeiten, denen sich kein bestimmtes Finanzvolumen zuordnen läßt.

Einer solchen Korrektur liegt eine begründete Beurteilung der Wahrscheinlichkeit und des Umfangs einer mißbräuchlichen Mittelverwendung zugrunde.

4. Vorläufige Nettokorrektur (Nr. 9 der internen Leitlinien)

Schließlich sehen die internen Leitlinien die Möglichkeit einer vorläufigen Nettokorrektur vor, wenn die Pflichtverletzung eines Mitgliedstaats weniger gravierend ist oder besondere Umstände geltend gemacht werden können.

Zur Zulässigkeit der Klage

22 Die Kommission hat eine Unzulässigkeitseinrede erhoben, mit der sie bestreitet, daß die internen Leitlinien eine anfechtbare Handlung im Sinne des Artikels 173 EG-Vertrag darstellen.

23 Die internen Leitlinien seien für den strikt internen Gebrauch ihrer Dienststellen gedacht und änderten darüber hinaus nichts an der bereits bestehenden Rechtslage, so daß sie nicht selbst Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugten. In ihnen werde lediglich die Art und Weise beschrieben, in der die Dienststellen der Kommission die Finanzkorrekturen zur Kürzung oder Aussetzung von Zuschüssen der Strukturfonds gemäß Artikel 24 Absatz 2 der Koordinierungsverordnung vorzunehmen hätten.

24 Die spanische Regierung macht geltend, die internen Leitlinien stellten trotz ihrer Bezeichnung eine Handlung dar, die mit der Klage nach Artikel 173 EG-Vertrag angegriffen werden könne.

25 Eine Analyse des Inhalts der internen Leitlinien ergebe nämlich, daß diese bindende Rechtswirkungen erzeugten, die die Interessen der Mitgliedstaaten durch

einen Eingriff in ihre Rechtsstellung beeinträchtigten, so daß sie mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden könnten.

26 Nach Auffassung der Italienischen Republik und der Portugiesischen Republik stellen die internen Leitlinien eine Handlung dar, die gemäß Artikel 173 EG-Vertrag angegriffen werden kann.

27 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Nichtigkeitsklage gegen alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, unabhängig von Rechtsnatur oder Form dieser Handlungen gegeben (Urteile vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263, Randnr. 42, und vom 9. Oktober 1990 in der Rechtssache C-366/88, Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-3571, Randnr. 8).

28 Interne Leitlinien entfalten nur im verwaltungsinternen Bereich Wirkungen und begründen keine Rechte oder Pflichten Dritter. Sie stellen somit keine beschwerenden Maßnahmen dar, die als solche mit einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EG-Vertrag angefochten werden können (Urteil vom 25. Februar 1988 in der Rechtssache 190/84, „Les Verts"/Parlament, Slg. 1988, 1017, Randnr. 8, sowie Frankreich/Kommission, Randnr. 9).

29 Im vorliegenden Fall trägt die Handlung die Überschrift „Interne Leitlinien für Nettofinanzkorrekturen im Rahmen der Anwendung des Artikels 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88".

30 Gemäß Artikel 24 Absatz 2 der Koordinierungsverordnung kann die Kommission die finanzielle Beteiligung an der betreffenden Aktion oder Maßnahme

kürzen oder aussetzen, wenn durch die Prüfung nach Artikel 24 Absatz 1 bestätigt wird, daß eine Unregelmäßigkeit oder eine erhebliche Veränderung der Art oder der Durchführungsbedingungen der Aktion oder Maßnahme vorliegt und diese Veränderung ihr nicht zur Zustimmung unterbreitet wurde.

31 Nichts hindert aber die Kommission daran, zur vollständigen Wahrnehmung der in der vorstehenden Randnummer genannten Befugnis interne Leitlinien für Nettofinanzkorrekturen im Rahmen der Anwendung des Artikels 24 der Koordinierungsverordnung zu erlassen und den betroffenen Dienststellen aufzutragen, sie anzuwenden.

32 Im Gegenteil tragen diese internen Leitlinien dazu bei, sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten oder die von ihnen benannten Dienststellen, wenn die Kommission gemäß dem genannten Artikel Entscheidungen erläßt, in gleichen Fällen gleich behandelt werden. So können solche Leitlinien die Transparenz von an die Mitgliedstaaten gerichteten Einzelfallentscheidungen erhöhen.

33 Die internen Leitlinien enthalten somit die allgemeinen Regeln, die die Kommission künftig zugrunde zu legen gedenkt, wenn sie, gestützt auf Artikel 24 der Koordinierungsverordnung, Einzelfallentscheidungen erläßt, deren Rechtmäßigkeit der betroffene Mitgliedstaat beim Gerichtshof im Verfahren nach Artikel 173 EG-Vertrag in Frage stellen kann.

34 Eine solche Handlung der Kommission, die nur deren Absicht kundtut, sich bei Ausübung der ihr durch Artikel 24 der Koordinierungsverordnung zugewiesenen Befugnis in einer bestimmten Weise zu verhalten, kann daher nicht als Handlung angesehen werden, die Rechtswirkungen entfaltet (Urteile vom 27. September

1988 in der Rechtssache 114/86, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 5289, Randnr. 13, und vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 28).

35 Diesem Ergebnis stehen die Umstände, unter denen die internen Leitlinien erlassen wurden, nicht entgegen. Wie nämlich die Kommission hervorgehoben hat, wurden die innerhalb der Gruppe der persönlichen Vertreter der Finanzminister der Mitgliedstaaten geführten Vorgespräche und die Konsultation der Ausschüsse nach Titel VIII der Koordinierungsverordnung von ihr aufgenommen, um dem Grundsatz der Partnerschaft zu entsprechen, der der Mittelbewirtschaftung der verschiedenen Strukturfonds zugrunde liegt. In dieser Absicht teilte sie die internen Leitlinien nach ihrem Erlaß den Mitgliedstaaten, dem Parlament und dem Rechnungshof mit.

36 Daher können die internen Leitlinien nicht als eine Handlung angesehen werden, die Rechtswirkungen entfalten soll; die Klage ist deshalb als unzulässig zurückzuweisen.

Kosten

37 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Spanien mit seinem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat, hat es die Kosten zu tragen. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung tragen die Italienische Republik und die Portugiesische Republik ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**

2. **Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.**

3. **Die Italienische Republik und die Portugiesische Republik tragen ihre eigenen Kosten.**

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. April 2000.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

J. C. Moitinho de Almeida