

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

SIEGBERT ALBER

της 25ης Σεπτεμβρίου 2003 ¹

I — Εισαγωγή

1. Στο πλαίσιο της διατλαντικής οικονομικής συνεργασίας, οι υπηρεσίες της Επιτροπής συμφώνησαν με τους Αμερικανούς ομολόγους τους επί των κατευθυντηρίων γραμμών («guidelines») σχετικά με τη συνεργασία και τη διαφάνεια στον νομοθετικό τομέα. Η Γαλλική Δημοκρατία ζητεί την ακύρωση του εγγράφου αυτού, που θεωρεί ότι αποτελεί δεσμευτική διεθνή συμφωνία. Υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 300 ΕΚ, μόνον το Συμβούλιο έχει την εξουσία συνάψεως τέτοιων συμφωνιών. Επιπλέον, η συμφωνία αυτή, λόγω του υποχρεωτικού χαρακτήρα της, περιορίζει το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Η Επιτροπή θεωρεί απεναντίας ότι η συμφωνία αποτελεί απλώς προπαρασκευαστικό μέτρο και ότι, εφόσον δεν υφίσταται νομικώς δεσμευτική πράξη κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ, η προσφυγή είναι απαράδεκτη.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

II — Το νομικό πλαίσιο

A — Η διατλαντική οικονομική συνεργασία

2. Κατά τη διάσκεψη κορυφής του Μαΐου 1998, η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής προέβησαν σε δήλωση σχετικά με τη διατλαντική οικονομική συνεργασία (στο εξής: ΔΟΣ). Στο σημείο 10 της δηλώσεως αυτής, οι εταίροι διατυπώνουν τη βούλησή τους να επικεντρώσουν τις προσπάθειές τους στην εξάλειψη των εμποδίων που περιορίζουν σημαντικά το διατλαντικό εμπόριο και τις επενδύσεις. Αυτό αφορά ειδικότερα την κατάργηση των διατάξεων που περιορίζουν τις δυνατότητες εισόδου στην αγορά των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών.

3. Στο σημείο 17 της δηλώσεως, οι εταίροι διατυπώνουν την πρόθεσή τους

— να καταρτίσουν, το ταχύτερο δυνατόν, ένα σχέδιο σχετικά με τους τομείς κοινής δράσεως, τόσο σε διμερές όσο και σε πολυμερές επίπεδο, συνοδευόμενο από χρονοδιάγραμμα για την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων·

— να προβούν σε όλα τα αναγκαία διαβήματα για να καταστεί δυνατή η ταχεία εφαρμογή του σχεδίου αυτού, συμπεριλαμβανομένων και των αναγκαίων μέτρων για την έναρξη διαπραγματεύσεων.

4. Η δεύτερη από τις ανωτέρω περιπτώσεις συνοδεύεται από υποσημείωση, από την οποία προκύπτει ότι με το χωρίο αυτό δεν δίδεται εντολή διαπραγματεύσεων για την Ευρωπαϊκή Ένωση².

Β — Το πρόγραμμα δράσεως σχετικά με τη διατλαντική οικονομική συνεργασία

5. Στις 9 Νοεμβρίου 1998, το Συμβούλιο ενέκρινε το πρόγραμμα δράσεως σχετικά με τη ΔΟΣ, το οποίο κατήρτισαν η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι Ηνωμένες Πολιτείες³. Το τμήμα 3.1 του προγράμματος δράσεως, το οποίο παραπέμπει στα σημεία 9 έως 14 της δηλώσεως σχετικά με τη ΔΟΣ, αναφέρεται στα «τεχνικά εμπόδια στη διακίνηση εμπορευμάτων». Το σημείο 3.1.1, υπό τον τίτλο «συνεργασία στον νομοθετικό τομέα», προβλέπει ότι «θα καθοριστούν από κοινού και θα τεθούν σε εφαρμογή οι αρχές και οι κατευθυντήριες γραμμές για την εξασφάλιση πραγματικής συνεργασίας στον νομοθετικό τομέα». Προβλέπεται επιπλέον «η από κοινού εξέταση των ζητημάτων που θα καθοριστούν διά κοινής συναινέσεως, ιδίως η πρόσβαση του ετέρου μέρους στις νομοθετικές διαδικασίες αναφορικά με τη διαφάνεια και τη συμμετοχή του κοινού — συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας

όλων των ενδιαφερομένων μερών να συμβάλουν πραγματικά στις διαδικασίες αυτές και να ληφθεί δεόντως υπόψη η άποψή τους». Στο πρόγραμμα δράσεως προβλέπεται περσιν αυτών «η ανάλυση των αποτελεσμάτων της εξετάσεως των αντιστοιχών νομοθετικών διαδικασιών και, βάσει της εξέτασεως αυτής, η αναζήτηση των μέσων για τη βελτίωση της προσβάσεως του ετέρου μέρους στις διαδικασίες αυτές, καθώς και ο από κοινού καθορισμός γενικών αρχών και κατευθυντηρίων γραμμών αναφορικά με τις διαδικασίες αυτές, στο μέτρο δε του δυνατού, η συγκεκριμένη εφαρμογή των βελτιώσεων αυτών, τηρουμένης της ανεξαρτησίας των εθνικών νομοθετικών αρχών».

Γ — Οι κατευθυντήριες γραμμές επί της συνεργασίας και της διαφάνειας στον νομοθετικό τομέα

6. Τον Ιούλιο του 1999, άρχισαν διαπραγματεύσεις επί των αρχών και των κατευθυντηρίων γραμμών μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και της Αμερικανικής Κυβερνήσεως. Κατά τις διαπραγματεύσεις αυτές, οι εκπρόσωποι της Επιτροπής υπογράμμισαν ότι οι εν λόγω αρχές και κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν να δημιουργήσουν υποχρεώσεις, από την άποψη του διεθνούς δικαίου, μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών και της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και ότι είναι πλήρως συμβατές με τις ισχύουσες σε αμφότερες τις πλευρές νομικές διατάξεις. Τον Φεβρουάριο του 2002, περατώθηκαν οι διαπραγματεύσεις αναφορικά με τις «Guidelines on Regulatory Cooperation and Transparency» (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές). Το ίδιο το κείμενο των κατευθυντηρίων γραμμών δεν υπεγράφη,

2 — «Nothing in this text constitutes an EU negotiating mandate».

3 — Ανακοίνωση Τύπου του Συμβουλίου αριθ. 12560/98. Το κείμενο του προγράμματος δράσεως είναι συνημμένο στην ανακοίνωση Τύπου ως παράρτημα IV.

αλλά η συμφωνία επ' αυτού διαπιστώθηκε με δηλώσεις των αντιστοίχων υπηρεσιών που ήταν επιφορτισμένες με τη διενέργεια των διαπραγματεύσεων.

ντήριες γραμμές θα εφαρμόζονταν επί οικειοθελούς βάσεως και δεν συνιστούσαν διεθνή συμφωνία, αλλά το αποτέλεσμα στο οποίο είχαν καταλήξει οι αρμόδιες υπηρεσίες των δυο ετέρων.

7. Η Επιτροπή έλαβε επισήμως γνώση των κατευθυντηρίων γραμμών κατά τη συνεδρίαση της 9ης Απριλίου 2002. Στις 12 Απριλίου 2002, οι επίτροποι Liikanen και Lamy ανακοίνωσαν στον Τύπο τη συμφωνία επί των κατευθυντηρίων γραμμών⁴.

9. Το κείμενο των κατευθυντηρίων γραμμών περιλαμβάνει έξι μέρη: εισαγωγή (I), στόχοι (II), πεδίο εφαρμογής (III), μέτρα όσον αφορά τη συνεργασία στον νομοθετικό τομέα (IV), μέτρα όσον αφορά τη διαφάνεια (V), και διαδικαστικά ζητήματα (VI).

8. Την ίδια ημέρα, οι υπηρεσίες της Επιτροπής απηύθυναν υπηρεσιακό σημείωμα στην επιτροπή (133) του Συμβουλίου, που είναι συναρμόδια, δυνάμει του άρθρου 133, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, για τις διαπραγματεύσεις σε θέματα κοινής εμπορικής πολιτικής, με την οποία διαβίβασαν στο Συμβούλιο το κείμενο των κατευθυντηρίων γραμμών, ως είχε στις 13 Φεβρουαρίου 2002. Με το σημείωμα αυτό, η Επιτροπή επισήμανε ότι το πρόγραμμα δράσεως που είχε καταρτιστεί στο πλαίσιο της ΔΟΣ προέβλεπε, μεταξύ άλλων, τον καθορισμό κατευθυντηρίων γραμμών αναφορικά με τη συνεργασία και τη διαφάνεια στον νομοθετικό τομέα. Διευκρίνισε ότι αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές είχαν αποτελέσει αντικείμενο διαπραγματεύσεων από τα τέλη του έτους 1999 και ότι το Συμβούλιο είχε επανειλημμένα ενημερωθεί επί του ζητήματος αυτού, τελευταία δε τον Ιανουάριο του 2001. Η Επιτροπή υπογράμμισε ότι οι καθορισθείσες κατευθυ-

10. Στην εισαγωγή (I) περιγράφεται το πλαίσιο των διαπραγματεύσεων των κατευθυντηρίων γραμμών, ειδικότερα η δήλωση σχετικά με τη ΔΟΣ του 1998 και το πρόγραμμα δράσεως. Στο μέρος II εκτίθεται ότι στόχος των κατευθυντηρίων γραμμών είναι η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών στον νομοθετικό τομέα και η αύξηση της διαφάνειας έναντι του κοινού (σημείο 4). Στόχος της συνεργασίας είναι η βελτίωση της προετοιμασίας και η κατάρτιση νομοθετικών προτάσεων, το ποιοτικό επίπεδο των τεχνικών κανονισμών και η μείωση των αποκλίσεων μεταξύ των νομοθεσιών, με την ενίσχυση του διαλόγου μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών στον νομοθετικό τομέα (στοιχείο α). Στόχος των κατευθυντηρίων γραμμών είναι επιπλέον η δυνατότητα καλύτερης προβλέψεως όσον αφορά την εξέλιξη και τη θέσπιση των νομοθετικών ρυθμίσεων δια της ανταλλαγής πληροφοριών αναφορικά με τους στόχους που επιδιώκει η οικεία νομοθετική ρύθμιση, τα χρησιμοποιούμενα μέσα και το συναφές χρονοδιάγραμμα (στοιχείο b). Στόχος τους είναι περαιτέρω να παρασχεθεί η δυνατότητα στις αρμόδιες αρχές να προσφέρουν τη συμβολή τους στους ομολόγους τους κατά την επεξεργασία των νομοθετικών ρυθμίσεων, να ληφθεί

4 — Βλ. την ανακοίνωση Τύπου IP/01/555 της 12ης Απριλίου 2002, την οποία προσκόμισε η Επιτροπή ως παράρτημα 2.

δε δεόντως υπόψη η συμβολή αυτή (στοιχείο c). Στις κατευθυντήριες γραμμές προβλέπεται επιπλέον ότι θα ενισχυθεί η συμμετοχή του κοινού στη νομοθετική διαδικασία, με την παροχή της δυνατότητας προσβάσεως στα προπαρασκευαστικά έγγραφα, στις αναλύσεις και στα συναφή στοιχεία (στοιχείο d), με την παροχή στο κοινό των διευκρινίσεων και των αναγκαίων τεχνικών πληροφοριών (στοιχείο f) και με τη βελτίωση της κατανόησης του κοινού όσον αφορά τους στόχους και τα αποτελέσματα που επιδιώκονται με τη σκοπούμενη νομοθετική ρύθμιση (στοιχείο g). Το σύνολο των μέτρων έχει ως στόχο τη διευκόλυνση του εμπορίου (σημείο 4, τελευταία περίοδος).

11. Στο μέρος III περιγράφεται το πεδίο εφαρμογής των κατευθυντηρίων γραμμών. Διευκρινίζεται κατ' αρχάς ρητώς ότι οι κατευθυντήριες γραμμές εφαρμόζονται επί οικειοθελούς βάσεως (σημείο 7). Το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής τους εκτείνεται στην επεξεργασία των τεχνικών κανονισμών για εμπορεύματα εμπίπτοντα στον τομέα εφαρμογής της συμφωνίας επί των τεχνικών εμποδίων στο εμπόριο (στο εξής: συμφωνία ΤΕΕ)⁵, η οποία αποτελεί μέρος της συμφωνίας ΠΟΕ (σημείο 8). Οι κατευθυντήριες γραμμές αναφέρονται τόσο στην επεξεργασία νέων διατάξεων όσο και στην τροποποίηση υφισταμένων διατάξεων (σημείο 9).

12. Στο πλαίσιο των μέτρων αναφορικά με τη συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών στον νομοθετικό τομέα (μέρος IV) προβλέπεται η ανταλλαγή πληροφοριών και οι αμοιβαίες διαβουλεύσεις. Περιλαμβάνεται επίσης η ανταλλαγή πληροφοριών οι οποίες δεν έχουν καταστεί δημόσιες (σημείο 10). Προβλέπεται επιπλέον η συλλογή και η από κοινού αξιοποίηση πληροφοριών καθώς και η συμφωνία επί των μεθόδων ανάλυσης των πραγματικών περιστατικών και των λόγων που μπορούν να δικαιολογήσουν νομοθετική παρέμβαση. Ομοίως, πρέπει να υφίσταται επικοινωνία όσον αφορά τις νομοθετικές προτεραιότητες (σημείο 11). Τέλος, προβλέπεται η εξέταση των νομοθετικών πρωτοβουλιών (σημείο 12).

13. Στο μέρος V των κατευθυντηρίων γραμμών προβλέπονται λεπτομερή μέτρα αναφορικά με την ενημέρωση του κοινού επί των νομοθετικών σχεδίων, τα οποία αφορούν επίσης τις φάσεις προετοιμασίας και καταρτίσεως των σχεδίων. Οι αρμόδιες αρχές οφείλουν ειδικότερα να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις τρέχουσες και μέλλουσες νομοθετικές πρωτοβουλίες, να παρέχουν στο κοινό τη δυνατότητα να λαμβάνει εγκαίρως θέση επί των πρωτοβουλιών αυτών, να λαμβάνουν υπόψη τις παρατηρήσεις του κοινού και, τέλος, να παρέχουν διευκρινίσεις όσον αφορά τον τρόπο κατά τον οποίο οι παρατηρήσεις αυτές ελήφθησαν ενδεχομένως υπόψη (σημείο 17).

14. Τα διαδικαστικά ζητήματα (μέρος VI) αφορούν την επιτήρηση και τον έλεγχο της εφαρμογής των κατευθυντηρίων γραμμών, καθώς και την εξέλιξή τους.

⁵ — Παράρτημα 1 Α της συμφωνίας περί ιδρύσεως του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, ΕΕ L 336 της 23ης Δεκεμβρίου 1994, σ. 86.

15. Τα ληπτέα μέτρα συνεργασίας των αρχών και ενημερώσεως του κοινού, τα οποία προβλέπονται στα μέρη IV και V, χαρακτηρίζονται από τη χρήση του ρηματικού τύπου «θα έπρεπε» («should»), τα δε διαδικαστικά ζητήματα στο μέρος VI χαρακτηρίζονται από τη χρήση του όρου «θα» («will»).

III — Επιχειρήματα και αιτήματα των διαδίκων

16. Η Γαλλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η συμφωνία αναφορικά με τις κατευθυντήριες γραμμές αποτελεί δεσμευτική διεθνή συμφωνία. Στηριζόμενη στην απόφαση του Δικαστηρίου Γαλλία κατά Επιτροπής⁶, έχει την άποψη ότι η πράξη με την οποία οι εμπειρογνώμονες της Επιτροπής συμφώνησαν με τους Αμερικανούς ομολόγους τους επί των κατευθυντήριων γραμμών μπορεί να αποτελέσει το αντικείμενο προσφυγής.

17. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, η πράξη με την οποία οι διαπραγματευτές της Επιτροπής έδωσαν, σε επίπεδο εργασίας, στους Αμερικανούς ομολόγους τους τη συμφωνία τους επί του κειμένου το οποίο υπήρξε αντικείμενο των διαπραγματεύσεων εκφράζει τη βούληση της Επιτροπής να δεσμευθεί έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου που επέλεξαν από κοινού τα δύο μέρη για τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων, η Επιτροπή μπορούσε να εκφράσει τη συμφωνία της μόνον σε επίπεδο εμπειρογνομόνων.

18. Επί της ουσίας, η Γαλλική Κυβέρνηση προβάλλει δύο νομικές παραβάσεις: την αναρμοδιότητα της Επιτροπής για τη σύναψη της συμφωνίας και την παράβαση της αποκλειστικής αρμοδιότητάς της όσον αφορά τη νομοθετική πρωτοβουλία.

19. Κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως, οι κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν δεσμευτική διεθνή συμφωνία. Η συνθήκη όμως, και ειδικότερα το άρθρο 300 ΕΚ, δεν παρέχουν στην Επιτροπή την αρμοδιότητα συνάψεως διεθνών συμφωνιών, αλλά παρέχουν το δικαίωμα αυτό αποκλειστικά στο Συμβούλιο. Η Γαλλική Κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι, με τη γνωμοδότηση 1/75, το Δικαστήριο έκρινε ότι ούτε η μορφή ούτε ο νομικός χαρακτηρισμός αποτελούν καθοριστικά στοιχεία επί του κατά πόσον υφίσταται διεθνή συμφωνία. Αντιθέτως, σύμφωνα με τη γνωμοδότηση αυτή, ο όρος συμφωνία προσδιορίζει κάθε υποχρέωση αναλαμβανόμενη από υποκείμενα του διεθνούς δικαίου και έχουσα υποχρεωτική ισχύ, ανεξαρτήτως του τυπικού νομικού χαρακτηρισμού της. Αυτό ισχύει για μια ρύθμιση η οποία περιέχει έναν «κανόνα», δηλαδή μια διάταξη περί συμπεριφοράς η οποία καλύπτει έναν συγκεκριμένο τομέα και έχει καθοριστεί με ακριβή και δεσμευτική για τους συμμετέχοντες διατύπωση⁷.

20. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, οι κατευθυντήριες γραμμές ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις αυτές. Δεν έχουν βεβαίως τη μορφή σειράς άρθρων και δεν περιλαμβάνουν διάταξη σχετικά με την έναρξη της ισχύος τους. Τα τυπικά αυτά ζητήματα δεν είναι ωστόσο καθοριστικά. Πρέπει να ληφθεί υπόψη το στοιχείο ότι οι

6 — Απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, C-327/91, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-3641).

7 — Γνωμοδότηση 1/75 της 11ης Νοεμβρίου 1975 (Συλλογή τόμος 1975, σ. 409).

διατάξεις των κατευθυντηρίων γραμμών χαρακτηρίζονται από μια συστηματική κατάταξη και αναφέρονται κατά τρόπο αρκούντως ακριβή στα διάφορα ζητήματα τα οποία καλύπτουν.

ριες γραμμές θα οδηγούν σε συγκεκριμένα αποτελέσματα και δεν θα παραμένουν νεκρό γράμμα.

21. Παρά την προσεκτική διατύπωσή τους, η Γαλλική Κυβέρνηση είναι της γνώμης ότι, βάσει των ουσιαστικών ρυθμίσεων τις οποίες περιλαμβάνουν, οι κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν δεσμευτική συμφωνία. Συγκεκριμένα, οι επιδιωκόμενοι με τη συμφωνία αυτή στόχοι καθορίζονται με μεγάλη ακρίβεια, όπως και το πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας και τα διάφορα ληπτέα μέτρα στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων αρχών και έναντι του κοινού.

24. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει περαιτέρω ότι δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν προβλέπουν μηχανισμό ρυθμίσεως των διαφορών. Δεν είναι επίσης αναγκαίο, κατά την άποψή της, για να έχουν οι κατευθυντήριες γραμμές δεσμευτικό χαρακτήρα, να προβλέπουν ρητώς την ύπαρξη ευθύνης όσον αφορά την εφαρμογή τους, διότι η ευθύνη αυτή απορρέει από τις γενικές αρχές του δημοσίου διεθνούς δικαίου.

22. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, το γεγονός ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν έχουν ως στόχο να τροποποιήσουν το ισχύον κοινοτικό δίκαιο δεν εμποδίζει επίσης να τους αναγνωρισθεί δεσμευτικός χαρακτήρας. Η συμφωνία περιλαμβάνει εν πάση περιπτώσει την υποχρέωση συνεργασίας με τις αμερικανικές αρχές.

23. Οι διατάξεις του μέρους VI, οι οποίες αφορούν διαδικαστικά ζητήματα και ειδικότερα την προβλεπόμενη στο σημείο 18 διαδικασία διαρκούς επιτηρήσεως, αποδεικνύουν σαφώς, κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως, τον δεσμευτικό χαρακτήρα της συμφωνίας. Τα μέρη αναλαμβάνουν βάσει των κατευθυντηρίων γραμμών την υποχρέωση να επιτύχουν ορισμένο αποτέλεσμα. Συναφώς, υπόκεινται στον έλεγχο ενός *ad hoc* προβλεπόμενου οργάνου. Τα μέρη εξασφαλίζουν κατά τον τρόπο αυτό ότι οι κατευθυντή-

25. Η Γαλλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι δεν είναι επίσης καθοριστικό το γεγονός ότι η Επιτροπή ουδέποτε έλαβε εντολή διαπραγματεύσεων, ότι επανειλημμένα επισημάνει στην άλλη πλευρά τον μη δεσμευτικό χαρακτήρα της ρυθμίσεως και, τέλος, ότι η αμερικανική πλευρά θεωρεί επίσης ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι δεσμευτικές. Μόνον το περιεχόμενο της συμφωνίας είναι, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση καθοριστικό, και από το περιεχόμενο αυτό απορρέει ο δεσμευτικός χαρακτήρας των κατευθυντηρίων γραμμών. Εξάλλου, οι διαδικαστικές διατάξεις του μέρους VI δεν περιλαμβάνουν τον ρηματικό τύπο «θα έπρεπε» («should»), που χρησιμοποιείται στα λοιπά μέρη του κειμένου, αλλά τον όρο «θα» («will»). Αυτό εγγυάται την πραγματοποίηση των εκεί προβλεπόμενων μέτρων. Η Γαλλική Κυβέρνηση συνάγει ότι η εφαρμογή του μηχανισμού επιτηρήσεως δεν είναι απλώς προαιρετικού χαρακτήρα.

26. Η Γαλλική Δημοκρατία προβάλλει ότι η απόφαση της Επιτροπής να δεχθεί τις κατευθυντήριες γραμμές είναι άκυρη λόγω αναρμοδιότητας. Συναφώς, στηρίζεται στην απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής⁸, με την οποία το Δικαστήριο υπέμνησε την κατανομή των αρμοδιοτήτων που προβλέπεται στο άρθρο 300 ΕΚ. Το Συμβούλιο είναι κατ' αρχήν αρμόδιο όσον αφορά τη σύναψη διεθνών συμφωνιών. Η προβλεπόμενη υπέρ της Επιτροπής παρέκκλιση μπορεί να προκύπτει μόνον από εξουσιοδότηση ρητώς παρεχόμενη από το Συμβούλιο, αλλά όχι από την ερμηνεία εσωτερικών κανόνων περί αρμοδιότητας. Εξάλλου, η Επιτροπή ουδεμία εσωτερική αρμοδιότητα διαθέτει στον καλυπτόμενο από τις κατευθυντήριες γραμμές τομέα.

27. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η συμφωνία επί των κατευθυντηρίων γραμμών αντίκειται επίσης προς το κοινοτικό δίκαιο διότι, εφόσον οι κατευθυντήριες γραμμές δεσμεύουν την Επιτροπή, περιορίζουν την αποκλειστική αρμοδιότητά της όσον αφορά τη νομοθετική πρωτοβουλία. Στην Επιτροπή μόνον απόκειται να αποφασίσει ως προς τις νομοθετικές προτάσεις που υποβάλλει στο Συμβούλιο και ως προς το περιεχόμενό τους. Αυτό ισχύει ιδίως όσον αφορά τον καλυπτόμενο από τις κατευθυντήριες γραμμές τομέα των τεχνικών προδιαγραφών, που επηρεάζουν τη διακίνηση των εμπορευμάτων και το εμπόριο των υπηρεσιών.

28. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, οι κατευθυντήριες γραμμές παρέχουν τη δυνατότητα επηρεασμού των προτάσεων

της Επιτροπής και περιορίζουν την ελευθερία την οποία διαθέτει. Π.χ., η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να τηρεί ορισμένους διαδικαστικούς κανόνες όσον αφορά τη συνεργασία με τις αμερικανικές αρχές. Οφείλει επιπλέον να λαμβάνει υπόψη τις παρατηρήσεις των αμερικανικών υπηρεσιών.

29. Αυτός ο περιορισμός του δικαιώματος υποβολής προτάσεων της Επιτροπής επηρεάζει, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, το σύνολο της νομοθετικής διαδικασίας. Το περιεχόμενο της προτάσεως της Επιτροπής προσδιορίζει το περιθώριο ελιγμών το οποίο διαθέτει στη συνέχεια ο κοινοτικός νομοθέτης. Επιπλέον, το Συμβούλιο μπορεί να νομοθετήσει μη λαμβάνοντας υπόψη την πρόταση της Επιτροπής μόνον με ομοφωνία.

30. Η Γαλλική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την απόφαση με την οποία η Επιτροπή συμφώνησε με τις Ηνωμένες Πολιτείες επί των κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με τη συνεργασία και τη διαφάνεια στον νομοθετικό τομέα·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

8 — Απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, προπαρατεθείσα στη σκέψη 6.

31. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη·
- να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

32. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη. Κατά την άποψή της, οι κατευθυντήριες γραμμές δεν αποτελούν διεθνή συμφωνία. Δεδομένου ότι δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα, δεν αποτελούν προσβλητή πράξη κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ.

33. Η Επιτροπή αμφισβητεί ότι το σώμα των Επιτρόπων συνήνεσε ποτέ επί της συμφωνίας, υποστηρίζει δε ότι πρόκειται απλώς για ρύθμιση σε διοικητικό επίπεδο. Κατά συνέπεια, δεν υφίσταται προσβλητή πράξη της Επιτροπής ως θεσμικού οργάνου.

34. Αν το Δικαστήριο έκρινε παρά ταύτα ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεσμεύουν την Επιτροπή ως θεσμικό όργανο, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη καθόσον η συμφωνία δεν παράγει έννομα αποτελέσματα.

35. Η Επιτροπή θεωρεί ότι μπορεί, χωρίς να υπερβεί τα όρια των αρμοδιοτήτων της, να συμφωνήσει επί απλών κατευθυντηρίων γραμμών ή αρχών με τις αμερικανικές αρχές. Αναγνωρίζει ότι δεν μπορεί βεβαίως να συνάψει διεθνείς συμφωνίες, παράγουσες έννομα αποτελέσματα ή δημιουργούσες υποχρεώσεις, παρά μόνον στις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη. Αυτό δεν αποκλείει ωστόσο, *a contrario*, τη δυνατότητα της Επιτροπής να συμφωνεί επί πρακτικών ρυθμίσεων συνεργασίας με τις αρχές τρίτων κρατών, που δεν δημιουργούν υποχρεώσεις από την άποψη του δημοσίου διεθνούς δικαίου. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι έχει τη δυνατότητα να συνάπτει άτυπες συμφωνίες διοικητικής φύσεως με τις αρμόδιες διοικητικές αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Θεωρεί ότι το δικαίωμα πρωτοβουλίας της καλύπτει τη δυνατότητα να προβαίνει σε όλες τις διαβουλεύσεις που κρίνει αναγκαίες πριν υποβάλλει πρόταση θεσπίσεως νομοθετικής πράξεως στο Κοινοβούλιο ή στο Συμβούλιο.

36. Η Επιτροπή προβάλλει ότι, στο δίκαιο των διεθνών συνθηκών, η πρόθεση των συμβαλλομένων μερών είναι καθοριστικής σημασίας. Ήδη το πλαίσιο εντός του οποίου καταρτίστηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές χαρακτηρίζεται από ρυθμίσεις καθαρώς πολιτικής φύσεως, χωρίς οποιονδήποτε νομικώς δεσμευτικό χαρακτήρα. Ούτε η ΔΟΣ ούτε το πρόγραμμα δράσεως έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

37. Κατά την Επιτροπή, όχι μόνον το πλαίσιο εντός του οποίου συμφωνήθηκε η ρύθμιση, αλλά επίσης ο βαθμός των εκατέρωθεν εκπροσώπων, η επιλεγείσα διαδικασία και η χρησιμοποιηθείσα ορολογία αποδεικνύουν την απουσία υποχρεωτικού χαρακτήρα των κατευθυντηρίων γραμμών. Η Επιτροπή επισημαίνει

ότι αυτές ούτε εγκρίθηκαν επισήμως ούτε υπεγράφησαν από το ένα ή το άλλο μέρος. Αμφότερα τα μέρη τόνιζαν διαρκώς ότι δεν επρόκειτο για την κατάρτιση υποχρεωτικών διατάξεων. Η Επιτροπή στηρίζεται μεταξύ άλλων στη χρήση του ρηματικού τύπου «θα έπρεπε» («should») και του όρου «θα» («will») αντί του ρηματικού τύπου «πρέπει» («shall»). Οι χρησιμοποιηθέντες όροι χαρακτηρίζουν τις στερούμενες υποχρεωτικού χαρακτήρα διεθνείς πράξεις. Στο κείμενο δεν γίνεται πουθενά λόγος για «συμβαλλόμενα μέρη» («parties»), αλλά για «πλευρές» («sides»). Ομοίως, η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι Ηνωμένες Πολιτείες δεν μνημονεύονται ως συμβαλλόμενα μέρη.

38. Η Επιτροπή εκθέτει περαιτέρω ότι από τη δομή των κατευθυντηρίων γραμμών συνάγεται επίσης η απουσία δεσμευτικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, οι κατευθυντήριες γραμμές δεν περιλαμβάνουν τελικές διατάξεις όσον αφορά την έναρξη της ισχύος τους ούτε κανόνες αναφορικά με τη ρύθμιση των διαφόρων. Προβλέπεται μόνον ένας μηχανισμός επιτηρήσεως. Ουδεμία διάταξη των κατευθυντηρίων γραμμών είναι ικανή να θεμελιώσει τη διεθνή ευθύνη της μιας ή της άλλης πλευράς.

39. Αντίθετα προς τη Γαλλική Κυβέρνηση, η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι τα εγειρόμενα τυπικά ζητήματα δεν μπορούν να εξετασθούν χωριστά από το περιεχόμενο των κατευθυντηρίων γραμμών. Η ρύθμιση πρέπει να αξιολογηθεί στο σύνολό της, η δε επιλεγείσα μορφή διαδραματίζει στο πλαίσιο αυτό αποφασιστικό ρόλο. Η μορφή αντικατοπτρίζει τη

βούληση των μερών να καταρτίσουν μια πράξη μη έχουσα δεσμευτικό χαρακτήρα

40. Το Ηνωμένο Βασίλειο, που έγινε δεκτό να παρέμβει υπέρ της Επιτροπής, περιορίζει την επιχειρηματολογία του στα ουσιαστικά ζητήματα που παρουσιάζει η διαφορά. Εκτιμά ότι, για την ερμηνεία διεθνούς ρυθμίσεως, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των συνθηκών υπό τις οποίες αποφασίστηκε η ρύθμιση. Μόνον κατά τον τρόπο αυτό καθίσταται δυνατή η αποσαφήνιση της νομικής σημασίας μιας πράξεως.

41. Κατά την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου, η επιτήρηση και η παρακολούθηση που προβλέπονται στα σημεία 18 και 22 των κατευθυντηρίων γραμμών αποτελούν καθαρή δήλωση προθέσεως. Η παράβασή τους δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να θεμελιώσει την ευθύνη της μιας ή της άλλης πλευράς κατά το δημόσιο διεθνές δίκαιο.

42. Το Ηνωμένο Βασίλειο εκτιμά περαιτέρω ότι η ρύθμιση δεν θίγει το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Κατά την άποψή του, οι μη υποχρεωτικές διαβουλεύσεις με τις αμερικανικές αρχές καλύπτονται από το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής, η οποία μπορεί να προσφύγει σε κάθε είδους πηγές πληροφοριών για την προετοιμασία των νομοθετικών πράξεων. Ακριβώς για τον λόγο ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες μπορούν να αμφισβητήσουν την κοινοτική νομοθεσία ενώπιον του ΙΟΕ είναι ιδιαίτερα σημαντικό, κατά την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου, να διαγνωσθούν τα πιθανά εμπόδια στο

εμπόριο που μπορούν να προκύπτουν από νομοθετικές πράξεις πριν από τη θέσπισή τους.

IV — Νομική εκτίμηση

A — Επί του παραδεκτού της προσφυγής

43. Η Επιτροπή αμφισβητεί το παραδεκτό της προσφυγής. Υποστηρίζει, αφενός, ότι δεν υφίσταται απόφαση με την οποία η Επιτροπή ενέκρινε, ως θεσμικό όργανο, τις κατευθυντήριες γραμμές και, αφετέρου, ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα, λόγος για τον οποίο δεν υφίσταται προσβλητή πράξη κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ.

44. Σύμφωνα με το άρθρο 230, πρώτη παράγραφος, ΕΚ, το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την ΕΚΤ, εκτός των συστάσεων και των γνώμων, και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Η προσφυγή της Γαλλικής Δημοκρατίας είναι παραδεκτή αν η συμφωνία επί των κατευθυντηρίων γραμμών με την Αμερικανική Κυβέρνηση αποτελεί πράξη της Επιτροπής κατά την έννοια της διατάξεως αυτής.

45. Ο όρος «πράξη» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 230, πρώτη παράγραφος, ΕΚ καλύπτει όλα τα μέτρα, όποια και αν είναι η φύση ή η μορφή τους, τα οποία σκοπούν στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων⁹. Αυτό προκύπτει από τον αποκλεισμό των συστάσεων και των γνώμων οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 249, πέμπτη παράγραφος, ΕΚ, δεν δεσμεύουν. Κατά πάγια νομολογία, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως μόνον τα μέτρα που παράγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα¹⁰.

46. Οι αντιρρήσεις της Επιτροπής επιβάλλουν να εξεταστούν στη συνέχεια δύο ζητήματα. Αφενός, πρέπει να εξεταστεί αν υφίσταται καν πράξη της Επιτροπής. Μόνο στη συνέχεια τίθεται το συνακόλουθο ζήτημα αν η πράξη αυτή παράγει έννομα αποτελέσματα, διότι μόνο στην περίπτωση αυτή μπορεί να αποτελέσει το αντικείμενο προσφυγής.

47. Η άποψη της Επιτροπής είναι ότι, εφόσον δεν υφίσταται απόφαση του σώματος των Επιτρόπων, η ρύθμιση δεν τη δεσμεύει ως θεσμικό όργανο. Διαπιστώνεται συναφώς ότι το σώμα των Επιτρόπων έλαβε γνώση της ρυθμίσεως κατά τη συνεδρίαση της 9ης Απριλίου 2002. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να δικαιολογηθεί ήδη καθεναυτό την άποψη κατά την οποία η Επιτροπή ενέκρινε τη

9 — Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 31ης Μαρτίου 1971, 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729, σκέψη 42)· της 9ης Οκτωβρίου 1990, C-366/88, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-3571, σκέψη 8)· της 9ης Αυγούστου 1994, Γαλλία κατά Επιτροπής (μνημονεύεισα ανωτέρω στην υποσημείωση 6, σκέψη 14)· της 30ής Απριλίου 1996, C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-2169, σκέψη 24).

10 — Διατάξεις του Δικαστηρίου της 17ης Οκτωβρίου 1984, 135/84, F. B. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 3577, σκέψη 6)· της 13ης Ιουνίου 1991, C-50/90 Sunzest κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-2917, σκέψη 12).

ρύθμιση και ότι η έγκριση αυτή συνιστά απόφαση του σώματος των Επιτρόπων. Αν το σώμα των Επιτρόπων ήταν αντίθετο προς τη ρύθμιση αυτή, θα έπρεπε να αντιδράσει στη συναφή ενημέρωση.

στοιχεία αυτά συνηγορούν υπέρ της απόψεως ότι, αντίθετα προς τα υποστηριζόμενα από την Επιτροπή, το σώμα των Επιτρόπων ενέκρινε, ρητώς μάλιστα τις κατευθυντήριες γραμμές.

48. Ωστόσο, το αντίθετο ακριβώς συνέβη. Από την έκθεση των πραγματικών περιστατικών στην οποία προέβη η ίδια η Επιτροπή προκύπτει ότι οι επιφορτισμένοι με τα θέματα του εμπορίου Επίτροποι Lamy και Liikanen, ενημέρωσαν στις 12 Απριλίου 2002 τον Τύπο σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας. Αυτό εκφράζει την έγκριση της Επιτροπής αναφορικά με τις ενέργειες των υπηρεσιών της.

49. Επιπλέον, από τα πρακτικά της συνεδρίασεως της Επιτροπής της 9ης Απριλίου 2002 προκύπτει ότι, κατά τη συνεδρίαση αυτή, αποφασίστηκε ότι η συμφωνία επί των κατευθυντηρίων γραμμών θα συνήπτετο με τις Ηνωμένες Πολιτείες κατά την προσεχή διάσκεψη κορυφής Ευρωπαϊκής Ενώσεως/Ηνωμένων Πολιτειών της 2ας Μαΐου 2002 και ότι εγκρίνονταν τα αναγκαία μέτρα εφαρμογής τα οποία περιγράφονταν σε υπηρεσιακό σημείωμα του Επιτρόπου Liikanen¹¹. Τα

50. Και αν ακόμη υποθεθεί ότι το σώμα των Επιτρόπων δεν ενέκρινε τις κατευθυντήριες γραμμές, φαίνεται ωστόσο ότι η αντίρρηση της Επιτροπής δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη καθόσον αναφέρεται σε καθαρά εσωτερικό πρόβλημα της Επιτροπής. Το ζήτημα ποιος είναι εξουσιοδοτημένος να ενεργεί εγκύρως εξ ονόματος της Επιτροπής έναντι των τρίτων καθορίζεται από τον εσωτερικό κανονισμό και τους λοιπούς κανόνες της Επιτροπής αναφορικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων. Βάσει του άρθρου 46 της Συμβάσεως της Βιέννης της 23ης Μαΐου 1969, περί του δικαίου των συνθηκών (στο εξής: Σύμβαση της Βιέννης του 1969)¹², και του άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο β', της Συμβάσεως της Βιέννης της 21ης Μαρτίου 1986, περί του δικαίου των συνθηκών μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών ή μεταξύ διεθνών οργανισμών (η οποία δεν έχει ακόμη αρχίσει να

11 — Βλ. τα πρακτικά της 17ης Απριλίου 2002 σχετικά με τη συνεδρίαση της 9ης Απριλίου 2002 [PV(2002) 1562 final], τα οποία ανευρίσκονται στην ηλεκτρονική διεύθυνση πρακτικά αυτά περιλαμβάνεται στην αγγλική το ακόλουθο χωρίο: «The Commission took note of the agreement reached at technical level between the Community and the United States on guidelines for regulatory cooperation and transparency [SEC(2002)386/2], which would be ratified by means of political declarations by both parties at the next EU/US summit on 2 May. It took note of the conditions for implementation of these guidelines as set out in the note distributed by Mr LIIKANEN [SEC (2002)386].» Η γαλλική διατύπωση του χωρίου αυτού έχει ως εξής: «La Commission prend acte de l'accord intervenu, au niveau technique, entre la Communauté et les États-Unis sur des lignes directrices sur la coopération et la transparence en matière de régulation [SEC (2002) 386/2] qui seront entérinées, par la voie de déclarations politiques des deux parties, lors du prochain sommet UE/États-unis le 2 mai 2002. Elle prend note des conditions de mise en œuvre de ces lignes directrices telles que reprises dans la note diffusée par M. LIIKANEN [SEC (2002) 386].»

12 — Το άρθρο 46 της Συμβάσεως της Βιέννης του 1969 έχει ως εξής:

«1. Το κράτος δεν μπορεί να επικαλεστεί το γεγονός ότι η συναίνεση του όπως δεσμευθεί διά συνθήκης δόθηκε κατά παραβίαση διατάξεως του εσωτερικού του δικαίου, αναφερομένης στην αρμοδιότητα νομολογήσεως συνθηκών, και ότι ως εκ τούτου ακυρώνεται η συναίνεση του, εκτός αν η παραβίαση αυτή ήταν πρόδηλη και αφορούσε κανόνα εσωτερικού δικαίου θεμελιώδους σημασίας.

2. Η παραβίαση είναι πρόδηλη εφόσον είναι αντικειμενικώς προφανής για οποιοδήποτε κράτος το οποίο συμπεριφέρεται εν προκειμένω κατά τη συνήθη πρακτική και καλοπίστεως.»

ισχύει, στο εξής: Σύμβαση της Βιέννης του 1986)¹³, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ενδεχόμενη έλλειψη εξουσίας, στο εσωτερικό επίπεδο, δεν έχει επίπτωση εφόσον τα πρόσωπα τα οποία παρενέβησαν δεν ήταν προδήλως αναρμόδια, αυτό δε δεν ήταν επίσης προφανές για τους Αμερικανούς διαπραγματευτές. Στην παρούσα υπόθεση λοιπόν, δεν φαίνεται να μπορεί να γίνει λόγος για προφανή αναρμοδιότητα, δεδομένου ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής διεξήγαγαν διαπραγματεύσεις επί πολλά έτη με τις αμερικανικές αρχές. Η Επιτροπή δεσμεύεται συνεπώς ως θεσμικό όργανο από τις ενέργειες των εκπροσώπων της. Ως εκ τούτου, υφίσταται εν προκειμένω πράξη της Επιτροπής.

51. Πρέπει στη συνέχεια να εξεταστεί αν η πράξη της Επιτροπής, η οποία συνίσταται στη σύναψη της συμφωνίας επί των κατευθυντηρίων γραμμών, παράγει έννομα αποτελέσματα. Η Επιτροπή το αμφισβητεί, στηριζόμενη στην απουσία δεσμευτικού χαρακτήρα των κατευθυντηρίων γραμμών.

52. Όπως εξέθεσα ήδη, στο άρθρο 230, πρώτη παράγραφος, ΕΚ εμπίπτουν μόνον τα μέτρα που παράγουν έννομα αποτελέσματα. Τα μέτρα τα οποία παράγουν απλώς εσωτερικά διοικητικά αποτελέσματα διαφεύγουν του δικαιοδοτικού

ελέγχου. Δεν γεννούν κανένα δικαίωμα ή υποχρέωση τρίτων και δεν αποτελούν συνεπώς βλαπτικές πράξεις, δυνάμενες να αποτελέσουν το αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως¹⁴. Κατά τη νομολογία, δεν είναι επίσης δυνατή η προσβολή πράξεων που αποτελούν έκφραση απλού οικειοθελούς συντονισμού, ενόψει της λήψεως μεταγενέστερων αποφάσεων των οργάνων¹⁵.

53. Πρέπει κατ' αρχάς να απορριφθεί ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι ο δεσμευτικός χαρακτήρας των κατευθυντηρίων γραμμών προκύπτει ήδη από το γεγονός ότι δεν υπεγράφησαν από τα ενδιαφερόμενα μέρη. Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Βιέννης του 1969 και τη Σύμβαση της Βιέννης του 1986, η υπογραφή ή η κύρωση δεν είναι οι μόνοι τρόποι σήμανσης μιας συνθήκης. Αρκεί η αποδοχή ή η έγκρισή της, όπως προκύπτει ιδίως από τα άρθρα 11 και επόμενα της Συμβάσεως της Βιέννης του 1969¹⁶ και τα άρθρα 11 και επόμενα της Συμβάσεως της Βιέννης του 1986¹⁷. Η βούληση δεσμεύσεως από μια συμφωνία μπορεί να εκφράζεται με οποιονδήποτε τρόπο. Ο έγγραφος τύπος ουδόλως αποτελεί τη μόνη δυνατότητα.

13 — Το άρθρο 7, παράγραφος 3 της Συμβάσεως της Βιέννης του 1986 έχει ως εξής:

• Ένα πρόσωπο θεωρείται ότι εκπροσωπεί ένα διεθνή οργανισμό για τη θέσπιση ή τη διαπίστωση της αυθεντικότητας του κειμένου μιας συνθήκης ή για να εκφράσει τη συναίνεση του οργανισμού αυτού να δεσμεύεται υπό συνθήκη:

α) εφόσον προσκομίζει τα προσήκοντα έγγραφα εξουσιοδότησης, ή

β) αν από τις περιστάσεις προκύπτει ότι πρόθεση των οικείων κρατών και των διεθνών οργανισμών ήταν να θεωρήσουν το πρόσωπο αυτό ως εκπροσωπούν τον οργανισμό προς τον σκοπό αυτό, σύμφωνα με τους κανόνες του εν λόγω οργανισμού, χωρίς την προσκόμιση εγγράφων εξουσιοδότησης. •

14 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Οκτωβρίου 1990, Γαλλία κατά Επιτροπής (μνημονευθείσα ανωτέρω στην υποσημείωση 9, σκέψη 9, αναφορικά με τις εσωτερικές οδηγίες).

15 — Απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (μνημονευθείσα ανωτέρω στην υποσημείωση 9, σκέψεις 25 έως 27, σχετικά με τον κώδικα συμπεριφοράς (93/730/ΕΚ) όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ΕΕ L 340, σ. 41).

16 — Το άρθρο 11 της Συμβάσεως της Βιέννης του 1969 προβλέπει τα εξής: «Η συναίνεση του κράτους να δεσμευθεί δια συνθήκης μπορεί να δοθεί με την υπογραφή, την ανταλλαγή οργάνων αποτελούντων συνθήκη, την επικύρωση, την αποδοχή, την έγκριση ή την προσχώρηση, ή με οποιονδήποτε άλλον συμφωνημένο τρόπο.»

17 — Το άρθρο 11, παράγραφος 2, της Συμβάσεως της Βιέννης του 1986 έχει ως εξής: «Η συναίνεση ενός διεθνούς οργανισμού να δεσμευθεί δια συνθήκης μπορεί να εκφράζεται με την υπογραφή, την ανταλλαγή οργάνων αποτελούντων συνθήκη, με πράξη τυπικής επικυρώσεως, με την αποδοχή, την έγκριση ή την προσχώρηση, ή με οποιονδήποτε άλλο συμφωνημένο τρόπο.»

54. Πρέπει συνελώς να εξεταστεί το περιεχόμενο της επίμαχης ρυθμίσεως. Συναφώς, διαπιστώνεται κατ' αρχάς ότι το γεγονός ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν προβλέπουν κυρώσεις ούτε ευθύνη σε περίπτωση μη τηρήσεως, ούτε μηχανισμό ρυθμίσεως των διαφορών, δεν εμποδίζει —αντίθετα προς την άποψη της Επιτροπής— να θεωρηθούν παρά ταύτα ως δεσμευτικό έγγραφο, διότι τα στοιχεία αυτά δεν είναι απαραίτητα για την ύπαρξη δεσμευτικού αποτελέσματος μιας ρυθμίσεως. Η απουσία ρητής διατάξεως περί κυρώσεων είναι άνευ σημασίας, δεδομένου ότι οι διεθνείς συνθήκες υπόκεινται στην αρχή *pacta sunt servanda*¹⁸. Εξάλλου, εφόσον πρόκειται για δεσμευτική συμφωνία κατά το δημόσιο διεθνές δίκαιο, εφαρμόζονται οι γενικές αρχές του δημοσίου διεθνούς δικαίου περί της ευθύνης των υποκειμένων του διεθνούς δικαίου σε περίπτωση κατά την οποία δεν υφίσταται ρητός κανόνας στις κατευθυντήριες γραμμές.

55. Οι κατευθυντήριες γραμμές καθορίζουν τους κανόνες και τη συμπεριφορά που οι αρμόδιες νομοθετικές ομοσπονδιακές αρχές («regulators») των Ηνωμένων Πολιτειών, αφενός, και η Επιτροπή, αφετέρου, προτίθενται να εφαρμόσουν κατά τον ευρύτερο δυνατό τρόπο (σημείο 7 των κατευθυντηρίων γραμμών). Πρόκειται ακριβέστερα για την ενημέρωση και τις αμοιβαίες διαβουλεύσεις των αρχών καθώς και για την ενημέρωση του κοινού (σημείο 4 των κατευθυντηρίων γραμμών) στο πλαίσιο της προετοιμασίας και της επεξεργασίας διατάξεων που είναι ενδεχόμενο να αποτελούν τεχνικά εμπόδια στο εμπόριο κατά την έννοια της συμφωνίας

ΤΕΕ (σημείο 8 των κατευθυντηρίων γραμμών). Επιδιώκεται επομένως η αποφυγή, στο μέτρο του δυνατού, περιορισμών στο εμπόριο και η διευκόλυνση του εμπορίου στο σύνολό του (σημείο 4, τελευταία περίοδος, των κατευθυντηρίων γραμμών).

56. Λειτουργικές και διαδικαστικές υποχρεώσεις μπορούν κατ' αρχήν να αποτελέσουν το αντικείμενο διεθνούς συμφωνίας¹⁹. Στο προμνημονευθέν σημείο 7 των κατευθυντηρίων γραμμών αναφέρεται ρητώς ότι οι αρμόδιες αρχές εφαρμόζουν τις κατευθυντήριες γραμμές επί οικειοθελούς βάσεως («intend to apply on a voluntary basis»). Η απουσία δεσμευτικού χαρακτήρα των κατευθυντηρίων γραμμών υπογραμμίζεται με τη χρήση του όρου «should», που πρέπει να αποδοθεί με τον ρηματικό τύπο «θα έπρεπε». Κατά την πρακτική των διεθνών συνθηκών, οι δεσμευτικές υποχρεώσεις προσδιορίζονται κατά κανόνα με τον ρηματικό τύπο «shall» (πρέπει), ενώ οι ρηματικοί τύποι «should» και «may» (θα έπρεπε, μπορεί/μπορούν) χρησιμοποιούνται μόνον για τη σύναψη μη δεσμευτικών υποχρεώσεων. Οι υποχρεώσεις αμοιβαίας ενημερώσεως και ενημερώσεως του κοινού, οι οποίες προβλέπονται στις κατευθυντήριες γραμμές, συνοδεύονται από τη χρήση του ρηματικού τύπου «should» (βλ. ιδίως τα σημεία 5 και 10 έως 17). Αυτό συνηγείται επίσης υπέρ της απουσίας δεσμευτικού χαρακτήρα των κατευθυντηρίων γραμμών.

57. Μόνον τα διαδικαστικά ζητήματα, περί των οποίων γίνεται λόγος στο μέρος VI, ρυθμίζονται με τη χρήση του όρου «θα» («will»). Ο όρος «will» είναι λιγότερο συνήθης στον τομέα των διεθνών

18 — Βλ. συναφώς τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro της 16ης Δεκεμβρίου 1993, στην υπόθεση C-327/91, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-3643, σημείο 21).

19 — Βλ. τις μνημονευθείσες ανωτέρω στην υποσημείωση 18 προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής (σημείο 20).

συνθηκών. Είναι επομένως δυσχερές να του αποδοθεί σαφές περιεχόμενο. Έστω και αν θέλαμε να θεωρήσουμε τη χρήση του όρου «θα» ως ενίσχυση του δεσμευτικού χαρακτήρα, όπως υποστηρίζει η Γαλλική Κυβέρνηση, θα έπρεπε ωστόσο να λάβουμε υπόψη τη ρητή διαπίστωση που περιλαμβάνεται στο σημείο 7 των κατευθυντηρίων γραμμών, κατά την οποία οι κατευθυντήριες γραμμές εφαρμόζονται επί οικειοθελούς βάσεως. Η γενική αυτή διατύπωση δεν πρέπει να παραβλέπεται κατά την ερμηνεία του όρου «θα». Είναι συνεπώς αδύνατη η συναγωγή συμπερασμάτων ως προς τον δεσμευτικό χαρακτήρα των κατευθυντηρίων γραμμών βάσει της διατυπώσεως των διατάξεων περί των διαδικαστικών ζητημάτων.

58. Οι επιδιωκόμενοι με τις κατευθυντήριες γραμμές στόχοι συνηγορούν επίσης υπέρ της απουσίας δεσμευτικού χαρακτήρα της επίδικης ρυθμίσεως. Ένας από τους στόχους αυτούς είναι, π.χ., να παρασχεθεί στις αρμόδιες αρχές η ευκαιρία («opportunity») να διατυπώσουν στην άλλη «πλευρά» ουσιώδεις παρατηρήσεις και σχόλια και να υφίσταται η δυνατότητα να ληφθούν δεόντως υπόψη οι παρατηρήσεις αυτές («possibility to obtain reasonable consideration», σημείο 4, στοιχείο c), των κατευθυντηρίων γραμμών). Η «ευκαιρία» διατυπώσεως παρατηρήσεων και η «δυνατότητα» λήψεως δεόντως υπόψη των παρατηρήσεων αυτών είναι διατυπώσεις οι οποίες ουδεμία αξίωση γεννούν ως προς το να γίνουν δεκτές οι ενδεχομένως διατυπωθείσες παρατηρήσεις. Κατά συνέπεια, και το στοιχείο αυτό συνηγορεί υπέρ της απουσίας δεσμευτικού χαρακτήρα των κατευθυντηρίων γραμμών.

59. Πέραν του γράμματος και των στόχων της επίδικης ρυθμίσεως, πρέπει να ληφθεί ακόμη υπόψη το πλαίσιο εντός του οποίου συνήφθη η συμφωνία επί των κατευθυντηρίων γραμμών. Όπως προκύπτει από την εισαγωγή τους, οι κατευθυντήριες γραμμές καταρτίστηκαν στο πλαίσιο της διατλαντικής οικονομικής συνεργασίας, η οποία εγκαθιδρύθηκε τον Μάιο του 1998 κατά τη συνάντηση κορυφής του Λονδίνου. Η συνεργασία αυτή δεν στηρίζεται σε δεσμευτική διεθνή συμφωνία, αλλά αποτελεί συμφωνία στο πλαίσιο της συναφθείσας ήδη το 1955 new transatlantic agenda. Αυτό δεν αποκλείει βέβαια τη δυνατότητα των ενδιαφερομένων μερών να συνάψουν δεσμευτική συμφωνία στο πλαίσιο της ΔΟΣ. Το πλαίσιο αυτό αποτελεί ωστόσο ένδειξη περί του ότι πρόκειται για πολιτικό διάλογο αναφερόμενο γενικώς στη βελτίωση της συνεργασίας στον εμπορικό τομέα. Εξ αυτού μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι και οι κατευθυντήριες γραμμές πρέπει επίσης να θεωρηθούν ως πολιτική συμφωνία και όχι ως νομικώς δεσμευτική πράξη.

60. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται από τη δήλωση που περιλαμβάνεται στα προμνημονευθέντα πρακτικά της συνεδρίασεως της Επιτροπής της 9ης Απριλίου 2002. Στη δήλωση αυτή διατυπώνεται η πρόθεση της Επιτροπής να εγκριθούν οι κατευθυντήριες γραμμές κατά την προσεχή διάσκεψη κορυφής Ευρωπαϊκής Ενώσεως/Ηνωμένων Πολιτειών μέσω πολιτικών δηλώσεων²⁰.

61. Το γράμμα, οι στόχοι και τα συμφραζόμενα των κατευθυντηρίων γραμμών

20 — Βλ. το χωρίο των πρακτικών που παρατίθεται στην υποσημείωση 11.

επιτρέπουν τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι πρέπει να θεωρηθούν ως μέτρο το οποίο, όπως και ο συμφωνηθείς μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής κώδικας συμπεριφοράς αναφορικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, αποτελεί την έκφραση ενός καθαρά οικειοθελούς συντονισμού ενόψει της λήψης μεταγενεστέρων αποφάσεων των αρμοδίων οργάνων της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως των Ηνωμένων Πολιτειών και της Επιτροπής στο πλαίσιο της επεξεργασίας νομοθετημάτων. Σύμφωνα με την ανάλυση αυτή και βάσει της αποφάσεως Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου²¹, οι κατευθυντήριες γραμμές πρέπει να θεωρηθούν ως πράξη μη έχουσα δεσμευτικό χαρακτήρα.

62. Αυτή η ερμηνεία των κατευθυντηρίων γραμμών ανταποκρίνεται επίσης προς τα καθήκοντα της Επιτροπής. Σύμφωνα με το άρθρο 211, τρίτη περίπτωση, ΕΚ, η Επιτροπή συμπράττει στη διαμόρφωση των πράξεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Εκπληρώνει τα καθήκοντά της αυτά κατά πρώτον υποβάλλοντας προτάσεις κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων. Στο πλαίσιο της επεξεργασίας των προτάσεων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να λαμβάνει τη γνώμη των διαφόρων ομάδων συμφερόντων τις οποίες ενδέχεται να αφορά η σχεδιαζόμενη ρύθμιση και να εξετάζει κατά τον πληρέστερο δυνατό τρόπο τις συνθήκες στο πλαίσιο των οποίων θα προταθεί η ρύθμιση. Δεν βλέπω τον λόγο για τον οποίο η Επιτροπή, στο πλαίσιο της Συλλογής των πληροφοριών αυτών, δεν θα μπορούσε επίσης να ζητεί την άποψη των κυβερνήσεων τρίτων κρατών. Τέτοια ανταλλαγή ιδεών και εμπειριών είναι ιδιαίτερα ενδεδειγμένη στον τομέα της

εμπορικής πολιτικής, ώστε να αποφεύγονται εμπορικές συγκρούσεις που θα μπορούσαν ενδεχομένως να οδηγήσουν σε διαδικασίες ρυθμίσεως των διαφορών στο πλαίσιο του ΠΟΕ. Όταν η Επιτροπή συνάπτει προς τούτο ρυθμίσεις στο πλαίσιο των οποίων προτίθεται να προβεί στις εν λόγω διαβουλεύσεις, ασκεί μάλλον το δικαίωμα πρωτοβουλίας της παρά το περιορίζει. Καθορίζονται τα μέσα και οι τρόποι που παρέχουν τη δυνατότητα στην Επιτροπή να ασκήσει προσηκόντως το δικαίωμα πρωτοβουλίας της.

63. Όταν η Επιτροπή συνάπτει συμφωνίες του είδους αυτού που καθορίζουν τη διαδικασία αμοιβαίων διαβουλεύσεων, είναι ενδεχόμενο να γεννώνται διαδικαστικές υποχρεώσεις υπό την έννοια, π.χ., ότι οι αμερικανικές κυβερνητικές υπηρεσίες πρέπει να ενημερώνονται για τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής. Δεν δημιουργεί ωστόσο καμία ουσιαστική δέσμευση των αρχών ή υπηρεσιών που υπέχουν την υποχρέωση αμοιβαίων διαβουλεύσεων. Έστω και αν η Αμερικανική Κυβέρνηση προέβαλλε σημαντικές αντιρρήσεις, π.χ. έναντι προτάσεως κανονισμού, αυτό ουδόλως θα εμπόδιζε την Επιτροπή να υποβάλει την πρόταση αυτή στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Πέραν της εξετάσεως των εγχειρομένων αντιρρήσεων, οι κατευθυντήριες γραμμές δεν περιλαμβάνουν καμία υποχρέωση να λαμβάνονται υπόψη οι παρατηρήσεις που διατυπώνει η άλλη πλευρά υπό την έννοια ότι τα αρμόδια όργανα δεν μπορούν να τις απορρίψουν ή να τις αντιπαρέλθουν. Το στοιχείο αυτό συνηγορεί επίσης υπέρ του να θεωρηθούν οι κατευθυντήριες γραμμές ως ένα κείμενο που περιορίζεται σε διαδικαστικά ζητήματα ενόψει της ρυθμίσεως της συνεργασίας μεταξύ των δύο διοικητικών υπηρεσιών και δεν δημιουργεί υποχρεώσεις επί της ουσίας.

21 — Μνημονευθείσα ανωτέρω στην υποσημείωση 9.

64. Δεν φαίνεται πράγματι πρόσφορο να στηριχθούμε, αναφορικά με τις επίδικες κατευθυντήριες γραμμές, στη νομική μορφή μιας διοικητικής συμφωνίας. Υπό την έννοια αυτή θα μπορούσε να εκληφθεί η επιχειρηματολογία της Επιτροπής, όταν αυτή επισημαίνει ότι η συμφωνία συνήφθη μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και τηρουμένου του δικαιώματος πρωτοβουλίας της. Πρέπει να επισημανθεί ότι η κατηγορία της διοικητικής συμφωνίας δεν μνημονεύεται στη Συνθήκη ΕΚ²². Κατά συνέπεια, είναι εντελώς αμφίβολο αν η Επιτροπή είναι αρμόδια να συνάπτει συμφωνίες αυτού του είδους πέραν των περιπτώσεων οι οποίες προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη, όπως π.χ. στο άρθρο 302 ΕΚ.

65. Στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Γαλλία κατά Επιτροπής, που αφορούσε τη συμφωνία μεταξύ της Επιτροπής και της Κυβερνήσεως των Ηνωμένων Πολιτειών σχετικά με την εφαρμογή των αντιστοίχων διατάξεων περί του ανταγωνισμού, ο γενικός εισαγγελέας Tesauo εξέτασε το ζήτημα αν η Επιτροπή μπορεί να συνάπτει διοικητικές συμφωνίες. Διαπίστωσε ότι οι διοικητικές συμφωνίες αποτελούν νομική μορφή που δημιουργήθηκε δια της πρακτικής²³. Απέρριψε τη θέση της Επιτροπής κατά την οποία το άρθρο 300 ΕΚ (πρώην άρθρο 228 της Συνθήκης ΕΚ) της παρέχει κατά τρόπο γενικό την αρμοδιότητα να συνάπτει διοικητικές συμφωνίες²⁴. Κατά τον γενικό εισαγγελέα Tesauo, η πρακτική της Επι-

τροπή να συνάπτει πράγματι συμφωνίες με τρίτα κράτη δεν μπορεί επίσης να αποτελέσει τη νομική βάση της αρμοδιότητας της Επιτροπής διότι, κατά πάγια νομολογία, η απλή πρακτική των κοινοτικών οργάνων δεν μπορεί να δημιουργήσει προηγούμενο που θα μπορούσε να δεσμεύσει την Κοινότητα όσον αφορά την ορθή νομική βάση²⁵.

66. Και αν ακόμη υποθεθεί ότι η εκτελεστική εξουσία διαθέτει, κατ' αρχήν, επίσης την εξουσία να συνάπτει συμφωνίες αποκαλούμενες διοικητικές, τίθεται το ερώτημα κατά πόσον η Επιτροπή αποτελεί «εκτελεστική εξουσία» υπό την έννοια αυτή. Όσον αφορά τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, το άρθρο 300, παράγραφος 2, ΕΚ απονέμει στο Συμβούλιο την εκτελεστική αρμοδιότητα να συνάπτει διεθνή συμφωνία, και όχι στην Επιτροπή. Η εγκαθιδρυόμενη με τη Συνθήκη θεσμική ισορροπία, στην οποία προστίθενται οι διαβουλευσεις ή, κατά περίπτωση, η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα διαταρασσόταν σημαντικά αν η Επιτροπή εξομοιωνόταν κατά τρόπο γενικό προς τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, οι οποίες έχουν την εξουσία να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες²⁶. Από την άποψη αυτή επίσης, θα ήταν απρό-

25 — Σημεία 28 και 29. Βλ. επίσης τη συλλογιστική της αποφάσεως η οποία εκδόθηκε στην υπόθεση αυτή στις 9 Αυγούστου 1994 (μνημονεύεται ανωτέρω στην υποσημείωση 6, σκέψη 36).

26 — Υπό την έννοια αυτή, βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauo στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής (μνημονεύεται ανωτέρω στην υποσημείωση 18, σημεία 33 και 34). Η απόφαση που εκδόθηκε στην υπόθεση αυτή στηρίζεται επίσης ρητώς στη θεσμική ισορροπία, η οποία πρέπει να διαφυλαχθεί (απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, μνημονεύεται ανωτέρω στην υποσημείωση 6, σκέψη 28).

22 — Χάριν πληρότητας και συγκρίσεως, παραπέμπω στο άρθρο 59, παράγραφος 2, του Grundgesetz (γερμανικού Συντάγματος), στο οποίο μνημονεύεται ρητώς η νομική μορφή της διοικητικής συμφωνίας.

23 — Προτάσεις μνημονεύονται ανωτέρω στην υποσημείωση 18, σημείο 22.

24 — Σημεία 25 έως 27 των προτάσεων.

σφοδρο να προσπαθήσουμε να χαρακτηρίσουμε διοικητική συμφωνία την εν προκειμένω επίμαχη ρύθμιση περί των κατευθυντηρίων γραμμών.

γραμμές περιορισμό του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής.

67. Τέλος, και αν ακόμη επρόκειτο για διοικητική συμφωνία, θα απέμενε να καθοριστεί αν παράγει έννομα αποτελέσματα, διότι μόνον στην περίπτωση αυτή θα επρόκειτο για πράξη δυνάμενη να αποτελέσει το αντικείμενο προσφυγής. Όπως όμως εξέθεσα ανωτέρω, οι κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι δεσμευτικές ούτε βάσει του περιεχομένου τους, ούτε βάσει των στόχων τους, ούτε βάσει του πλαισίου εντός του οποίου αποτέλεσαν το αντικείμενο διαπραγματεύσεων. Πρέπει επομένως να γίνει δεκτό ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν περιλαμβάνουν δεσμευτικούς κανόνες και δεν παράγουν ως εκ τούτου έννομα αποτελέσματα. Δεδομένου ότι δεν υφίσταται προσβλητή πράξη, η προσφυγή είναι κατά συνέπεια απορριπτέα ως απαράδεκτη.

B — *Επί της ουσίας*

68. Επικουρικώς και μόνον, για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν θα ακολουθούσε την ανάλυση αυτή, θα εξετάσω κατωτέρω εν συντομία τους δυο ουσιαστικούς λόγους ακυρώσεως που επικαλείται η Γαλλική Δημοκρατία: αφενός, την αναρμοδιότητα της Επιτροπής να συνάψει συμφωνία επί των κατευθυντηρίων γραμμών και, αφετέρου τον προκύπτοντα από τις κατευθυντήριες

1. Η αρμοδιότητα της Επιτροπής να συνάψει συμφωνία επί των κατευθυντηρίων γραμμών

69. Η Γαλλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή δεν είναι κατ' αρχήν αρμόδια να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες, δεδομένου ότι το άρθρο 300 ΕΚ αναθέτει συναφώς την αποκλειστική αρμοδιότητα στο Συμβούλιο.

70. Συμμερίζομαι την άποψη αυτή. Εξέθεσα ήδη ότι το άρθρο 300 ΕΚ αποτελεί έκφραση της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος τον οποίο καταλαμβάνει κατ' αρχήν η Επιτροπή περιορίζεται στην έναρξη των αναγκαίων διαπραγματεύσεων (άρθρο 300, παράγραφος 1, ΕΚ). Οι συμφωνίες της Κοινότητας συνάπτονται από το Συμβούλιο, αφού το Κοινοβούλιο παρέμβει κατά τον εκάστοτε προβλεπόμενο τρόπο.

71. Μόνον κατ' εξαίρεση έχει η Επιτροπή το δικαίωμα να συνάπτει συμφωνίες. Αυτό συμβαίνει όταν το Συμβούλιο την

εξουσιοδοτεί ειδικώς προς τούτο (άρθρο 300, παράγραφος 4, ΕΚ) ή σε άλλες περιπτώσεις που προβλέπονται στη Συνθήκη, π.χ. στο άρθρο 302 ΕΚ. Λόγω της ανάγκης να διαφυλαχθεί η θεσμική ισορροπία, δεν πρέπει να αναγνωρισθεί στην Επιτροπή γενικό δικαίωμα να συνάπτει συμφωνίες πέραν των περιπτώσεων αυτών.

72. Για τους εκτεθέντες λόγους, είναι απορριπτέα η άποψη κατά την οποία η Επιτροπή μπορεί να συνάπτει διοικητικές συμφωνίες με άλλες κυβερνήσεις.

73. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση κατά την οποία οι κατευθυντήριες γραμμές θα παρήγαν έννομα αποτελέσματα, η σχετική συμφωνία θα έπρεπε να εγκριθεί και να συναφθεί από το Συμβούλιο. Η Επιτροπή θα ήταν αναρμόδια να το πράξει και, ως εκ τούτου, θα έπρεπε να ακυρωθεί η κοινοτική πράξη με την οποία η Επιτροπή θα ενέκρινε τις κατευθυντήριες γραμμές.

2. Ο περιορισμός του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής

γραμμών περιορίζει επιπλέον το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Κατά την εξέταση όμως του παραδεκτού της προσφυγής, εξέθεσα ήδη ότι όταν η Επιτροπή ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας της, υποχρεούται να εξετάζει πλήρως τις συνθήκες υπό τις οποίες υποβάλλεται η νομοθετική πρόταση. Οφείλει να λαμβάνει τη γνώμη όλων των ενδιαφερομένων κύκλων ενόψει της εξετάσεως της αναγκαιότητας μιας ρυθμίσεως και των ενδεχομένων επιπτώσεών της, πριν υποβάλλει πρόταση στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Δεν διακρίνω τον λόγο για τον οποίο θα έπρεπε να αποκλείονται οι διαβουλεύσεις με κυβερνήσεις τρίτων κρατών, κατά μείζονα λόγο διότι οι Ηνωμένες Πολιτείες μπορούν ενδεχομένως να ζητήσουν, στο πλαίσιο του ΠΟΕ, να εξετασθεί το συμβατό με τη συμφωνία ΤΕΕ των τεχνικών προδιαγραφών οι οποίες αποτελούν αντικείμενο των προβλεπόμενων στις κατευθυντήριες γραμμές διαβουλεύσεων με τις αμερικανικές αρχές. Οι διαβουλεύσεις με τις αμερικανικές αρχές μπορούν συνεπώς να θεωρηθούν ως μέτρο για την αποφυγή όχι μόνον των εμπορικών συγκρούσεων, αλλά επίσης των νομικών συγκρούσεων στο πλαίσιο του ΠΟΕ. Θα μπορούσε συνεπώς να λεχθεί ότι υφίσταται σχεδόν υποχρέωση συζητήσεως με τους Αμερικανούς εμπορικούς ετέρους σχετικά με τα αποτελέσματα σκοπούμενης ρυθμίσεως, πριν από την υποβολή της προτάσεως στον κοινοτικό νομοθέτη. Ουδεμία προσβολή του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής μπορεί συνεπώς να διαπιστωθεί.

V — Επί των δικαστικών εξόδων

74. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η συμφωνία επί των κατευθυντηρίων

75. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικα-

σίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Γαλλική Δημοκρατία ηττήθηκε και η Επιτροπή είχε διατυπώσει σχετικό αίτημα, η Γαλλική Δημοκρατία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

VI — Πρόταση

76. Κατόπιν των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

- «1) Να απορρίψει την προσφυγή.
- 2) Να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.»