DOMSTOLENS DOM (plenum)

23. marts 2004 *

I sag C-233/02,

Den Franske Republik ved R. Abraham, G. de Bergues og P. Boussaroque, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P.J. Kuiper og A. van Solinge, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved J. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Hoskins, og med valgt adresse i Luxembourg,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om annullation af den beslutning, hvorved Kommissionen har indgået en aftale med Amerikas Forenede Stater om retningslinjer med hensyn til forskriftssamarbejde og gennemsigtighed,

har

DOMSTOLEN (plenum)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), C. Gulmann og J.N. Cunha Rodrigues samt dommerne A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. september 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. juni 2002 har Den Franske Republik i medfør af artikel 230 EF anlagt sag med påstand om

annullation af den beslutning, hvorved Kommissionen har indgået en aftale benævnt »retningslinjer med hensyn til forskriftssamarbejde og gennemsigtighed« (herefter henholdsvis »den anfægtede beslutning« og »retningslinjerne«) med Amerikas Forenede Stater.

Retsforskrifter og sagens faktiske omstændigheder

Traktaten

2 Traktatens tredje del, afsnit IX, med overskriften »Den fælles handelspolitik«, indeholder artikel 133 EF, der i stk. 1- 4 bestemmer følgende:

»1. Den fælles handelspolitik bygger på ensartede principper navnlig for så vidt angår toldændringer, indgåelse af told- og handelsaftaler, gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger, eksportpolitik og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, herunder foranstaltninger mod dumping og subsidieordninger.

2. Kommissionen fremsætter forslag for Rådet vedrørende iværksættelse af den fælles handelspolitik.

3. Skal der føres forhandlinger om aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer, retter Kommissionen henstillinger til Rådet, som bemyndiger den til at indlede de nødvendige forhandlinger.

Disse forhandlinger føres af Kommissionen inden for rammerne af direktiver, som Rådet kan meddele den, og i samråd med et særligt udvalg, der er udpeget af Rådet til at bistå den i dette arbejde.

De relevante bestemmelser i artikel 300 finder anvendelse.

4. Ved udøvelsen af de beføjelser, som i denne artikel er tillagt Rådet, træffer det afgørelse med kvalificeret flertal.«

3 Artikel 300, stk. 1-3, EF bestemmer:

»1. I de tilfælde, hvor bestemmelserne i denne traktat forudsætter indgåelse af aftaler mellem Fællesskabet og en eller flere stater eller internationale organisationer, retter Kommissionen henstillinger til Rådet, der bemyndiger Kommissionen til at indlede de nødvendige forhandlinger. Forhandlingerne føres af Kommissionen i samråd med særlige udvalg, der er udpeget af Rådet til at bistå den i dette arbejde, og inden for rammerne af de direktiver, som Rådet måtte meddele den.

Under udøvelsen af de beføjelser, der tillægges Rådet i dette stykke, træffer det afgørelse med kvalificeret flertal bortset fra de i stk. 2, første afsnit, nævnte tilfælde, hvor det træffer afgørelse med enstemmighed.

2. Med forbehold af de beføjelser, som på dette område er tillagt Kommissionen, træffer Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen afgørelse om undertegnelse, der kan ledsages af en beslutning om foreløbig anvendelse inden ikrafttrædelsen, samt om indgåelse af aftaler. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, når aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed for vedtagelsen af interne regler, samt for aftaler, som er omhandlet i artikel 310.

[...]

3. Med undtagelse af de aftaler, der er omhandlet i artikel 133, stk. 3, indgår Rådet aftalerne efter høring af Europa-Parlamentet, herunder i tilfælde, hvor aftalen angår et område, hvor fremgangsmåden i artikel 251 eller artikel 252 skal følges for vedtagelsen af interne regler [...]«

Erklæringen om det transatlantiske økonomiske partnerskab mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater

4 Under topmødet i London den 18. maj 1998 vedtog Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater (herefter »parterne«) en erklæring om det transatlantiske økonomiske partnerskab.

5 I denne erklærings punkt 10 har parterne i det væsentligste anført, at de vil koncentrere deres betræbelselser på at fjerne hindringer, der har en væsentlig betydning for transatlatisk handel og investering, navnlig forskriftsmæssige hindringer, der begrænser mulighederne for adgang til markeder for varer og tjenesteydelser.

6 I erklæringens punkt 17 har parterne udtrykt deres hensigt om

— Snarest muligt at udarbejde en plan over de områder, hvor der skal træffes såvel bilaterale som multilaterale foranstaltninger, herunder også en tidsplan med henblik på at opnå konkrete resultater.

— Træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at muliggøre en hurtig gennemførelse af denne plan, herunder de bemyndigelser, der er nødvendige for at indlede forhandlinger.

7 I en fodnote til erklæringen er det anført, at denne erklæring ikke er et mandat til at forhandle for Den Europæiske Union.

Handlingsplanen for det transatlantiske økonomiske partnerskab

8 Parterne har vedtaget en handlingsplan for det transatlantiske økonomiske partnerskab, der blev godkendt af Rådet for Den Europæiske Union den

9. november 1998 (herefter »handlingsplanen«). Inden for handlingsplanens rammer har Rådet bemyndiget Kommissionen til at indlede forhandlinger om indgåelse af bilaterale aftaler med Amerikas Forenede Stater bl.a. vedrørende tekniske handelshindringer (Rådets pressemeddelelse nr. 12560/98 af 9.11.1998).

9 Tredje afsnit af handlingsplanen, der vedrører bilaterale aktioner, indeholder punkt 3.1, der omhandler tekniske hindringer for handel med varer. Handlingsplanens punkt 3.1.1, der har overskriften »Forskriftssamarbejde« bestemmer, at parterne træffer forskellige foranstaltninger, herunder bl.a. følgende:

— fastlæggelse og implementering af i fællesskab definerede generelle regeringsprincipper/retningslinjer for et effektivt forskriftssamarbejde

— fælles undersøgelse af indbyrdes aftalte spørgsmål, navnlig adgang til hinandens forskriftsprocedurer med hensyn til gennemsigtighed og offentlighedens deltagelse, herunder muligheden for alle interesserede parter for at have en meningsfuld indflydelse på disse procedurer og opnå et rimeligt hensyn til deres synspunkter

— identifikation på grundlag af denne undersøgelse af midler til at forbedre adgangen til hinandens forskriftsprocedurer, udvikling af i fællesskab aftalte generelle principper/retningslinjer for sådanne procedurer under bevarelse af parternes forskriftsmyndigheders uafhængighed.

Retningslinjerne

Forhandlingen om retningslinjerne

10 Forhandlingerne om retningslinjerne blev indledt i juli 1999 mellem Kommissionens kompetente tjenestegrene og de amerikanske repræsentanter for handel og Handelsministeriet.

11 Under forhandlingerne insisterede Kommissionens tjenestegrene på, at retningslinjerne hverken skabte rettigheder eller forpligtelser på internationalt plan mellem Det Europæiske Fællesskab og Amerikas Forenede Stater.

12 Retningslinjerne blev færdiggjort i februar 2002 ved kontakt mellem Kommissionens og de amerikanske tjenestegrene. Dokumentet blev ikke undertegnet.

13 Denne tekst blev meddelt Kommissionen, der tog den til efterretning på mødet den 9. april 2002. Teksten blev ikke offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende.*

Kommissionens tjenestegrenes notat af 9. april 2002 vedrørende retningslinjerne

14 Den 9. april 2002 fremsendte Kommissionens tjenestegrene til det udvalg, der er nedsat i medfør af artikel 133, stk. 3, EF, et notat, der som bilag var vedlagt retningslinjerne i deres endelige version af 13. februar 2002.

15 I dette notat anførte Kommissionens tjenestegrene navnlig følgende:

»Handlingsplanen, der er udfærdiget inden for rammerne af det transatlantiske økonomiske partnerskab (TEP), indeholder en bilateral forpligtelse til med den amerikanske regering at udarbejde retningslinjer for forskriftssamarbejdet og gennemsigtigheden. Vi har forhandlet disse retningslinjer siden slutningen af 1999. Vi har tidligere ved flere lejligheder og sidst i januar 2001 oplyst Dem om, hvorledes disse forhandlinger skred frem. Jeg har i dag den glæde at kunne meddele Dem, at vi på ekspertniveau er noget til enighed med De Forenede Staters handelsrepræsentant om vedlagte tekst.«

16 Dette notat understregede ligeledes dels, at retningslinjerne — hvilket fremgår af selv retningslinjerne — skal anvendes af parterne på frivillig basis i overensstemmelse med de respektive parters bestemmelser og med den politik, som de hver især forfølger, dels, at retningslinjerne ikke er en international aftale, men snarere et resultat, som de kompetente tjenestegrene for hver af parterne er kommet frem til, og som skal forelægges på det næste topmøde mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater.

Retningslinjernes ordlyd

17 Retningslinjerne omfatter seks afsnit: Indledning (I), Formål (II), Anvendelsesområde (III), Operative elementer vedrørende forskriftssamarbejdet (IV), Operative elementer vedrørende gennemsigtighed (V) og Retningslinjernes proceduremæssige aspekter (VI).

18 I retningslinjernes afsnit I anføres den sammenhæng, inden for hvilken disse er blevet vedtaget, navnlig det transatlantiske økonomiske partnerskab og dettes handlingsplan.

19 Ifølge retningslinjernes afsnit II har disse til formål at forbedre samarbejdet mellem parternes kompetente myndigheder og at fremme gennemsigtigheden over for offentligheden under udarbejdelsen af retsforskrifter for at minimere og løse handelsmæssige spændinger mellem parterne og lette varehandelen. I den forbindelse har samarbejdet i henhold til retningslinjernes punkt 4, litra a), navnlig til formål at forbedre planlægningen og udviklingen af forslag til retsforskrifter, forbedre kvaliteten af og niveauet for retsforskrifter, formindske, eller fjerne forskelle mellem retsforskrifter gennem en mere systematisk dialog mellem de lovgivende myndigheder, og i henhold til punkt 4, litra b), gennem udveksling af oplysninger at sikre en bedre forudsigelighed af udviklingen af retsforskrifter. Hvad angår gennemsigtigheden er formålet i henhold til punkt 4, litra d), at fremme offentlighedens deltagelse i lovgivningsprocessen ved at give den aktindsigt i lovforarbejder, analyser og relevante oplysninger, og ved at give alle interesserede parter, såvel nationale som internationale, mulighed for rettidigt at fremkomme med bemærkninger til forslag til retsforskrifter, i henhold til

punkt 4, litra f), at give offentligheden forklaringer og oplysninger vedrørende de forskellige hensyn, der har ført til vedtagelsen af retsforskrifterne, og i henhold til punkt 4, litra g), at forbedre offentlighedens forståelse af formålene og virkningerne af forslag til retsforskrifter samt dens accept af vedtagne retsforskrifter.

20 Retningslinjernes afsnit III bestemmer, at retningslinjernes anvendelsesområde omfatter udarbejdelsen af tekniske retsforskrifter, der er omhandlet i Verdenshandelsorganisationens aftale om tekniske handelshindringer. Det er præciseret, at den lovgivningsvirksomhed, der er omhandlet i dette dokument, består af forberedelserne af tekniske bestemmelser, der skal fremlægges som lovforslag. I retningslinjernes punkt 7 anføres, at de omhandlede lovgivningsmyndigheder dels er den amerikanske forbundsregering, dels Kommissionens tjenestegrene, og at de pågældende myndigheder har til hensigt at anvende retningslinjerne »på frivillig basis i størst mulig omfang«.

21 Retningslinjernes afsnit IV om operative elementer vedrørende forskriftssamarbejdet indeholder i punkt 10 og 12 bestemmelser om udveksling af oplysninger og gensidig høring navnlig vedrørende planlagt lovgivning eller lovgivning under udarbejdelse. Retningslinjerne indeholder i punkt 11 bestemmelser om indsamling og analyse af data vedrørende problemer, der kan berettige lovindgreb, samt bestemmelser om fastsættelse af prioriteringer i behandlingen af disse problemer, i punkt 13 bestemmelser om koordineringen af lovgivningshensyn af relevante forsknings- og udviklingsprogrammer, i punkt 14 bestemmelser om sammenligning og tilnærmelse af lovgivningsmæssige metoder og tilgang, i punkt 15 bestemmelser om undersøgelsen af muligheden for at formindske unødvendige forskelle mellem tekniske retsforskrifter enten ved at søge harmoniserede eller forenelige løsninger eller i givet fald ved gensidig anerkendelse, og i punkt 16 bestemmelser om efterprøvelsen af retsforskrifters gennemførelse.

22 Hvad angår operative elementer vedrørende gennemsigtighed fastsættes der i retningslinjernes afsnit V detaljerede fremgangsmåder vedrørende de kompetente myndigheders underretning og forudgående høring af offentligheden under planlægningen og udarbejdelsen af tekniske retsforskrifter. Det præciseres navnlig, at lovgivningsmyndighederne skal give oplysninger om løbende og fremtidig virksomhed vedrørende udarbejdelsen af retsforskrifter, at de skal høre offentligheden, give denne mulighed for rettidigt at udtale sig om lovforslag, give den alle relevante oplysninger og forklaringer i den forbindelse, tage hensyn til dens bemærkninger samt give forklaringer om, hvorledes de pågældende bemærkninger er blevet behandlet.

23 Endelig fastsættes der i retningslinjernes afsnit V, der omhandler de procedure-mæssige aspekter, de fremgangsmåder, der skal følges, hvad angår gennem-førelsen og udviklingen af retningslinjerne. Navnlig bestemmes det i retningslinjernes punkt 18, at den pågældende gennemførelse samt de fremskridt, der er opnået vedrørende de udpegede lovforslag, løbende skal vurderes af en arbejdsgruppe for tekniske handelshindringer, der er oprettet inden for rammerne af det transatlantiske økonomiske partnerskab. Ifølge retningslinjernes punkt 19 skal begge parter i fællesskab arbejde for at udpege de samarbejdsområder, hvor der kan gøres fremskridt, samt nye områder, hvor parterne kan samarbejde. Ifølge retningslinjernes punkt 20 skal begge parter fortsætte deres bestræbelser med henblik på at udpege midler til forbedring af gennemsigtigheden af deres respektive lovgivningsprocedurer, vurdere måder til at forbedre offentlighedens adgang til lovgivningsprocedurerne, og fortsætte med at høre denne offentlighed. Ifølge retningslinjernes punkt 21skal parterne opfordre de organer, der er ansvarlige for kontrollen med overholdelsen, og de organer, der er ansvarlige for udviklingen af standarder, til at følge retningslinjerne vedrørende gennem-sigtighed, når de fortolker en teknisk retsforskrift. Retningslinjernes punkt 22 præciserer, at begge parter vil bestræbe sig på at udarbejde særlige lovforslag med henblik på den indledningsvise anvendelse af retningslinjerne.

Formaliteten

24 Kommissionen har fremsat to formalitetsindsigelser. For det første har den anført, at den hverken som institution eller kollegium har givet samtykke til at være bundet af retningslinjerne, der desuden er en administrativ aftale, der er indgået mellem tjenestegrene. Der foreligger således ingen retsakt fra Kommissionen, der kan være genstand for et annullationssøgsmål.

25 For det andet og selv om det antages, at retningslinjerne binder Kommissionen, har Kommissionen gjort gældende, at de pågældende retningslinjer ikke er en anfægtelig retsakt, da de ikke kan betragtes som en retsakt, der har retsvirkninger.

26 I denne forbindelse finder Domstolen, at det i den foreliggende sag er ufornødent at tage stilling til Kommissionens formalitetsindsigelser, da Den Franske Republiks påstande under alle omstændigheder skal forkastes.

Realiteten

27 Den franske regering har til støtte for sit søgsmål fremført to anbringender, nemlig for det første Kommissionens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede retsakt, og for det andet tilsidesættelsen af eneretten til lovgivningsinitiativet, der i henhold til traktaten påhviler Kommissionen.

Første anbringende

Parternes argumenter

28 Med sit første anbringende har den franske regering anført, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage den anfægtede retsakt, eftersom retningslinjerne er en bindende international aftale, hvis indgåelse — således som det fremgår af fordelingen af beføjelserne i artikel 300 EF — henhører under Rådets kompetence (dom af 9.8.1994, sag C-327/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3641).

29 Ifølge denne regering har disse retningslinjer på trods af visse forsigtige formuleringer en fuldstændig og funktionsdygtig karakter, og de fastsætter med stor nøjagtighed de mål, der forfølges, handlingsplanen og de foranstaltninger, der skal træffes for at nå de fastsatte mål. Som følge heraf udgør de et retligt instrument, der er tilstrækkelig præcist til at gennemføre en forpligtelse, som er truffet af internationale retssubjekter og er bindende for disse. Domstolen har nemlig fastslået, at en aftale har en sådan karakter, når den indeholder en »regel«, dvs. en adfærdsnorm, angående et bestemt sagsforhold, udtrykt i et præcist ordvalg, og bindende for deltagerne (udtalelse 1/75 af 11.11.1975, Sml. s. 1355, på s. 1360).

30 Af rækken af indicier for, om der er tale om en international aftale, er det betragtninger vedrørende aftalens indehold, der har forrang, således at det f.eks. ikke kan være afgørende for en sådan vurdering, at Kommissionen til stadighed over for sine aftaleparter har anført, at retningslinjerne ikke er en sådan international aftale, eller at disse parter selv er overbevist om, at det forholder sig således.

31 Ifølge den franske regering medfører retningslinjerne således i det mindste en forpligtelse for parterne til at samarbejde, hvilket bl.a. bekræftes af den omstændighed, at anvendelsen af retningslinjerne samt de fremskridt, der er opnået vedrørende bestemte lovgivningsprojekter, ifølge retningslinjernes punkt 18 løbende skal overvåges af en fælles arbejdsgruppe, samt af den omstændighed, at parterne i retningslinjernes punkt 22 har anført, at de vil bestræbe sig på at udarbejde særlige lovforslag med henblik på den indledningsvise anvendelse af retningslinjerne.

32 Heroverfor har Kommissionen anført, at retningslinjerne ikke udgør en retligt bindende aftale, hvilket bekræftes af en gennemgang af parternes hensigter, der i international ret er det eneste afgørende kriterium for at fastslå, at der foreligger en sådan eventuel bindende virkning.

33 I det foreliggende tilfælde fremgår hensigten om ikke at indgå en retligt bindende aftale for det første af retningslinjernes ordlyd. I denne forbindelse er det afgørende, at retningslinjernes punkt 7 præciserer, at de skal anvendes af parterne på frivillig basis, samt at den adfærd, som parterne således frivilligt tilsigter at følge, er beskrevet ved at anvende de engelske ord »should« og »will« frem for »shall«.

34 Denne hensigt fremgår endvidere af bestemte aspekter i retningslinjernes opbygning, såsom de manglende afsluttende bestemmelser vedrørende undertegnelsen, ikrafttrædelsen, mulighederne for ændringer, opsigelsen eller bilæggelse af tvister.

35 Endelig fremgår hensigten af den sammenhæng, hvori retningslinjerne er blevet aftalt. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at hverken det transatlantiske økonomiske partnerskab eller handlingsplanen hertil udgør en ramme, der

gør det muligt at vedtage traktater eller andre bindende retlige instrumenter, hvorimod redegørelsen for drøftelserne i sig selv godtgør, at de to parter på ingen måde havde til hensigt at skabe »rettigheder og forpligtelser«. Således er retningslinjerne bl.a. ikke blevet forelagt De Forenede Staters kongres, hvilket er nødvendigt, hvis der er tale om en internationalt bindende aftale.

36 Ifølge Kommissionen fremgår det desuden af Domstolens praksis, at Kommissionen kun mangler kompetence til at indgå internationale aftaler, der er bindende (dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen).

37 Kommissionen har heraf udledt, at i det omfang retningslinjerne kun udgør et praktisk samarbejdsarrangement, der ikke har bindende retsvirkning, har den fuldstændig kompetence til at nå til enighed med de amerikanske myndigheder om et sådant dokument.

Domstolens bemærkninger

38 Indledningsvis bemærkes, at den franske regering med sit første anbringende har begrænset sig til at gøre gældende, at retningslinjerne i overensstemmelse med artikel 300 EF burde have været indgået af Rådet og ikke af Kommissionen, da retningslinjerne ifølge denne regering er en bindende aftale.

39 Den franske regering har derimod på ingen måde anført, at en akt, der har de samme kendetegn som retningslinjerne, skal henhøre under Rådets enekompetence, selv om akten ikke er bindende. Det er således ufornødent, at Domstolen udvider genstanden for det søgsmål, som er blevet indbragt for den.

40 Det skal imidlertid præciseres, at denne dom ikke kan fortolkes således, at den støtter Kommissionens argument, hvorefter den omstændighed, at en akt, der ligesom retningslinjerne ikke er bindende, er tilstrækkelig til, at den pågældende institution har kompetence til at vedtage den. Fastsættelsen af de betingelser, der skal være opfyldt for, at en sådan akt kan vedtages, kræver nemlig — da der i det foreliggende tilfælde er tale om en akt, der tilsigter at begrænse risikoen for spændninger knyttet til tilstedeværelsen af tekniske handelshindringer — at der tages behørigt hensyn til kompetencefordelingen og den institutionelle ligevægt, der er fastsat i traktaten på området for den fælles handelspolitik.

41 Det bemærkes i denne forbindelse desuden navnlig, at både det transatlantiske økonomiske partnerskab og handlingsplanen har været genstand for en godkendelse fra Rådet, hvorimod det af Kommissionens notat af 9. april 2002 til det udvalg, der er udpeget i henhold til artikel 133, stk. 3, EF, fremgår, at det pågældende udvalg regelmæssigt er blevet underrettet af Kommissionens tjenestegrene om udviklingen i forhandlingerne vedrørende udarbejdelsen af retningslinjerne.

42 På baggrund af det ovenfor anførte bemærkes — således som Kommissionen med rette har anført — at parternes hensigter principielt er det afgørende kriterium for at fastslå, om retningslinjerne har bindende virkning.

43 I det foreliggende tilfælde fremgår denne hensigt — således som generaladvokaten har anført i punkt 56 og 57 i forslaget til afgørelse — klart af selve retningslinjernes ordlyd, idet disse nemlig i punkt 7 præciserer, at det pågældende dokument har til formål at fastsætte retningslinjer, som den amerikanske forbundsregering og Kommissionens tjenestegrene »har til hensigt at anvende på frivillig basis«. Under disse omstændigheder, og uden at det er nødvendigt i det foreliggende tilfælde at undersøge den særlige betydning, der i givet fald kunne tillægges anvendelsen af ordene »should« og »will« frem for »shall« i en international aftale indgået af Fællesskabet, er det tilstrækkelig at fastslå, at det af den ovennævnte præcisering fremgår, at parterne med indgåelsen af retningslinjerne ikke havde til hensigt at indgå retligt bindende forpligtelser.

44 Som Kommissionen ligeledes har understreget, uden at dette er blevet bestridt af den franske regering, har forhandlingernes forløb desuden bekræftet, at parternes hensigt om ikke at indgå bindende forpligtelser adskillige gange var blevet udtrykkelig gentaget under forhandlingerne om retningslinjerne.

45 Heraf følger, at retningslinjerne ikke udgør en bindende aftale, og de er derfor ikke omfattet af artikel 300 EF.

46 Det fremgår af det ovenfor anførte, at det første anbringende ikke er begrundet.

Andet anbringende

47 Med sit andet anbringende har den franske regering anført, at retningslinjerne er i strid med traktaten, da de skader den frie udøvelse af eneretten til lovgivningsinitiativ, som tilkommer Kommissionen inden for Fællesskabets lovgivningsprocedure, og at de således påvirker hele lovgivningsprocessen.

48 For det første er Kommissionen forpligtet til at tage retningslinjerne i betragtning, for så vidt angår den del af lovgivningsprocessen, der påhviler Kommissionen, og de sætter således rammer for den opgave, der påhviler Kommissionen, til at stille forslag.

49 For det andet vil denne begrænsning af Kommissionens initiativbeføjelser have konsekvenser for hele lovgivningsproceduren i Fællesskabet, eftersom Kommissionens forslag fastlægger spillerummet for Rådet, der bl.a. kun kan fravige disse forslag med enstemmighed.

50 I denne forbindelse skal det for det første bemærkes, at det inden for rammerne af gennemgangen af det første anbringende er fastslået, at retningslinjerne ikke har bindende virkning. Heraf følger navnlig, at retningslinjerne — i modsætning til hvad den franske regering har anført — ikke medfører forpligtelser for Kommissionen, når denne udøver sin initiativret med hensyn til lovgivning.

51 For det andet — hvilket Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering med rette har gjort gældende — omfatter initiativretten på lovgivningsområdet muligheden for at indlede forudgående høringer og indsamle oplysninger, der anses for nødvendige, inden der forelægges egnede forslag. Det kan således ikke hævdes, at alene den omstændighed, at en sådan akt, såsom retningslinjerne, åbner for en sådan mulighed, skader Kommissionens udøvelse af sin initiativret.

52 Heraf følger, at det andet anbringende ikke er begrundet.

53 Da intet af anbringenderne er begrundet, bør Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

54 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (plenum)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Skouris Jann Timmermanns

Gulmann Cunha Rodrigues La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. marts 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident