DOMSTOLENS DOM

den 23 mars 2004 *

I mål C-233/02,

Republiken Frankrike, företrädd av R. Abraham, G. de Bergues och P. Boussaroque, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P.J. Kuijper och A. van Solinge, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av J. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av M. Hoskins, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg,

* Rättegångsspråk: franska.

angående en talan om ogiltigförklaring av det beslut genom vilket kommissionen tillsammans med Amerikas förenta stater har antagit riktlinjer för samarbete i lagstiftningsfrågor och för öppenhet,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans (referent), C. Gulmann och J.N. Cunha Rodrigues samt domarna A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric och S. von Bahr,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

efter att den 25 september 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande

följande

Dom

1 Republiken Frankrike har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 21 juni 2002, med stöd av artikel 230 EG väckt talan om ogiltigförklaring av det

beslut genom vilket Europeiska gemenskapernas kommission har ingått en överenskommelse med Amerikas förenta stater angående "riktlinjer för samarbete i lagstiftningsfrågor och för öppenhet" (nedan kallade det omtvistade beslutet respektive riktlinjerna).

Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

Fördraget

2 I tredje delen under avdelning IX med rubriken "Den gemensamma handelspolitiken" i EG-fördraget återfinns artikel 133.1–133.4 EG, i vilken följande föreskrivs:

"1. Den gemensamma handelspolitiken skall grundas på enhetliga principer, särskilt när det gäller att ändra tulltaxor, ingå tull- och handelsavtal, uppnå enhetlighet i fråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik samt handelspolitiska skyddsåtgärder inbegripet åtgärder vid dumpning och subventioner.

2. Kommissionen skall lägga fram förslag för rådet om hur den gemensamma handelspolitiken skall genomföras.

3. Behöver förhandlingar om avtal föras med en eller flera stater eller internationella organisationer, skall kommissionen förelägga rådet rekommendationer och rådet bemyndiga kommissionen att inleda nödvändiga förhandlingar.

Inom ramen för de direktiv som rådet får utfärda skall kommissionen föra förhandlingarna i samråd med en särskild kommitté, som utsetts av rådet för att biträda kommissionen i denna uppgift.

De relevanta bestämmelserna i artikel 300 skall tillämpas.

4. När rådet utövar sina befogenheter enligt denna artikel, skall det besluta med kvalificerad majoritet."

3 II I artikel 300.1–300.3 föreskrivs följande:

"1. När detta fördrag föreskriver att avtal skall ingås mellan gemenskapen och en eller flera stater eller internationella organisationer skall kommissionen ge rekommendationer till rådet som skall bemyndiga kommissionen att inleda de förhandlingar som behövs. Kommissionen skall föra dessa förhandlingar i samråd med de särskilda kommittéer som rådet har tillsatt för att biträda kommissionen i dess uppgift och inom ramen för de direktiv som rådet kan komma att utfärda för kommissionen.

När rådet utövar de befogenheter som det har tillerkänts enligt denna punkt skall rådet besluta med kvalificerad majoritet utom i de fall då rådet enligt punkt 2 första stycket skall besluta enhälligt.

2. Om inte annat följer av kommissionens befogenheter på detta område skall både undertecknandet, som kan åtföljas av ett beslut om provisorisk tillämpning före ikraftträdandet, och ingåendet av avtalen beslutas av rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen. Rådet skall besluta enhälligt om avtalet omfattar ett område där det krävs enhällighet för att interna regler skall kunna antas, samt om det är fråga om ett sådant avtal som avses i artikel 310.

...

3. Med undantag för sådana avtal som avses i artikel 133.3 skall rådet ingå avtal efter att ha hört Europaparlamentet och detta även om avtalet omfattar ett område där interna regler skall antas enligt förfarandet i artikel 251 eller 252. ..."

Förklaring om det transatlantiska ekonomiska partnerskapet av Europeiska unionen och Amerikas förenta stater

4 På toppmötet i London den 18 maj 1998 antog Europeiska unionen och Amerikas förenta stater (nedan kallade parterna) en förklaring om det transatlantiska ekonomiska partnerskapet.

5 I punkt 10 i denna förklaring har parterna huvudsakligen angivit att de särskilt skall inrikta sig på att undanröja de hinder som har stor betydelse för den transatlantiska handeln och för de transatlantiska investeringarna. Det är därvid särskilt fråga om att upphäva bestämmelser som hindrar möjligheterna till etablering på marknaden för varor och tjänster.

6 I punkt 17 i nämnda förklaring har parterna förklarat sin avsikt att

— snarast möjligt upprätta en förteckning över områden på vilka både bilaterala och multilaterala gemensamma åtgärder skall vidtas, inklusive en tidsplan för uppnåendet av konkreta resultat,

— vidta alla erforderliga åtgärder som krävs för att möjliggöra att dessa åtgärder genomförs skyndsamt, inklusive inhämtande av erforderliga tillstånd för att inleda förhandlingar.

7 I slutet av förklaringen har angivits att förklaringen inte utgör ett bemyndigande att förhandla för Europeiska unionen.

Handlingsplan för det transatlantiska ekonomiska partnerskapet

8 Parterna har upprättat en handlingsplan för det transatlantiska ekonomiska partnerskapet (nedan kallad handlingsplanen), vilken godkändes av rådet den

9 november 1998. Rådet har bemyndigat kommissionen att inleda förhandlingar i syfte att ingå bilaterala överenskommelser med Amerikas förenta stater, bland annat på området för tekniska handelshinder (rådets pressmeddelande nr 12560/98 av den 9 november 1998).

9 I den tredje delen av handlingsplanen, som avser bilaterala åtgärder, återfinns punkten 3.1 om tekniska hinder för handel med varor. I punkt 3.1.1 med rubriken "Regleringssamarbete" i nämnda handlingsplan föreskrivs att parterna bland annat skall

— identifiera och genomföra gemensamt fastställda allmänna statliga principer/riktlinjer för ett effektivt regleringssamarbete,

— gemensamt se över ömsesidigt överenskomna frågor, bland annat tillträde till varandras regleringsförfaranden i fråga om insyn och allmänhetens deltagande — inbegripet möjligheten för alla intresserade parter att på ett meningsfullt sätt delta i dessa förfaranden och få gehör för sina synpunkter i rimlig utsträckning,

— utifrån denna granskning identifiera möjligheterna att förbättra tillträdet till varandras regleringsförfaranden, gemensamt utveckla allmänna principer och riktlinjer för sådana förfaranden samt att så långt som möjligt arbeta för att tillämpa dessa förbättringar samtidigt som man behåller de nationella regleringsmyndigheternas oberoende.

Riktlinjerna

Förhandling om riktlinjerna

10 I juli 1999 inleddes förhandlingar om riktlinjerna mellan behöriga avdelningar vid kommissionen och motsvarande tjänstemän vid den amerikanska myndigheten för internationella handelsförhandlingar samt handelsministeriet.

11 Under förhandlingarna påpekade kommissionens företrädare att riktlinjerna inte innebär att folkrättsligt bindande förpliktelser föreligger mellan Europeiska gemenskapen och Amerikas förenta stater.

12 I februari 2002 avslutades förhandlingarna om riktlinjerna genom att de översändes till företrädarna för de behöriga avdelningarna vid kommissionen och deras amerikanska motsvarigheter. Själva handlingen undertecknades inte.

13 Kommissionen underrättades om denna handling och tog del av den vid sammanträdet den 9 april 2002. Den offentliggjordes inte i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Kommissionens företrädares meddelande av den 9 april 2002 beträffande riktlinjerna

14 Den 9 april 2002 framförde kommissionens företrädare ett meddelande, i vars bilaga riktlinjerna i dess slutgiltiga lydelse av den 13 februari 2002 återfanns, till den kommitté som inrättats i enlighet med artikel 133.3 EG.

15 I detta meddelande angav kommissionens företrädare särskilt följande:

"Den handlingsplan som fastställts inom ramen för det transatlantiska ekonomiska partnerskapet (TEP) innehåller ett bilateralt åtagande att tillsammans med de amerikanska myndigheterna utarbeta riktlinjer för samarbete i lagstiftningsfrågor och för öppenhet. Förhandlingar har ägt rum beträffande dessa riktlinjer sedan slutet av år 1999. Vi har vid ett flertal tillfällen, senast i januari 2001, informerat om förhandlingarnas fortskridande. Till min stora glädje kan vi nu meddela att vi har lyckats nå en överenskommelse på sakkunnignivå med den amerikanska myndigheten för internationella handelsförhandlingar."

16 I nämnda meddelande underströks även att riktlinjerna, såsom det däri anges, fakultativt skall tillämpas av parterna i enlighet med deras respektive bestämmelser och praxis, och vidare att dessa riktlinjer inte utgör något folkrättsligt avtal, utan snarare är resultatet av vad de behöriga avdelningarna hos båda parter lyckats uppnå och vilket skall föras vidare till nästa toppmöte mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater.

Riktlinjernas lydelse

17 Riktlinjerna är uppdelade i sex avsnitt: I) Inledning, II) Mål, III) Tillämpningsområde, IV) Åtgärder för samarbete i lagstiftningsfrågor, V) Åtgärder för öppenhet och VI) Förfarandefrågor beträffande riktlinjerna.

18 I avsnitt I i riktlinjerna beskrivs sammanhanget i vilket de har antagits, särskilt det transatlantiska ekonomiska partnerskapet och handlingsplanen.

19 Som mål för nämnda riktlinjer anges i avsnitt II att samarbetet mellan de för lagstiftningen behöriga myndigheterna skall förbättras och öppenheten gentemot allmänheten ökas vid lagstiftningsarbetet, i syfte att minimera och upplösa de spänningar som föreligger mellan parterna på handelsområdet och att underlätta handeln med varor. Enligt punkt 4 a skall samarbetet bland annat syfta till att förbättra förfarandet för förberedande och utarbetande av lagstiftningsförslag, att höja bestämmelsernas kvalitet samt att genom att stärka dialogen mellan lagstiftarna minska eller till och med undanröja skillnaderna i lagstiftningarna. Lagstiftningens utveckling skall vidare enligt punkt 4 b genom utbyte av information bättre kunna förutses. Vad beträffar öppenheten anges i punkt 4 d att målet är att allmänhetens deltagande i lagstiftningsprocessen skall stärkas, genom att tillgång till förarbeten, analyser och relevanta uppgifter ges och alla berörda parter, såväl nationella som utländska, tillerkänns rätten att i god tid inge synpunkter avseende lagstiftningsförslagen. Enligt punkt 4 f skall allmänheten

vidare tillhandahållas förklaringar och upplysningar om bakgrunden till antagandet av olika lagstiftningar och enligt punkt 4 g skall det slutligen skapas bättre förståelse hos allmänheten för de mål och verkningar som eftersträvas med lagstiftningsförslagen, och acceptansen av den lagstiftning som har antagits skall ökas.

20 I avsnitt III i riktlinjerna anges att riktlinjernas tillämpningsområde omfattar utarbetandet av sådana tekniska bestämmelser som avses i Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handelshinder. Det har närmare angivits att den lagstiftande verksamhet som avses i denna handling utgörs av förberedande av tekniska bestämmelser som är avsedda att bli lagstiftningsförslag. I punkt 7 i riktlinjerna anges att de lagstiftande organ som avses i denna handling är dels den amerikanska regeringen, dels kommissionens avdelningar, och att nämnda organ har för avsikt att tillämpa dessa riktlinjer "fakultativt i så stor utsträckning som möjligt".

21 I avsnitt IV om åtgärder för samarbete i lagstiftningsfrågor i riktlinjerna återfinns i punkterna 10 och 12 bestämmelser om utbyte av information och om samråd, bland annat avseende lagstiftning som planeras eller är under utarbetande. Dessa riktlinjer innehåller i punkt 11 bestämmelser om insamling och utvärdering av uppgifter beträffande problem som kan motivera att lagstiftning antas och om förfarandet för att bestämma med vilken prioritet dessa skall behandlas. Vidare återfinns i punkt 13 i riktlinjerna bestämmelser om samordning av program för forskning och utveckling som är relevanta för lagstiftningen och, i punkt 14 i riktlinjerna, bestämmelser om jämförelse och tillnärmning av lagstiftningsförfaranden. Punkt 15 i riktlinjerna innehåller bestämmelser om undersökning av möjligheterna att minska onödiga skillnader mellan lagstiftningarna, antingen genom sökning av harmoniserade eller förenliga lösningar, eller genom ömsesidigt erkännande, beroende på det enskilda fallet. Slutligen innehåller punkt 16 bestämmelser om kontroll av genomförandet av lagstiftningarna.

22 Vad beträffar åtgärder för öppenhet, föreskrivs i avsnitt V i riktlinjerna detaljerade åtgärder för behöriga myndigheters tillhandahållande av information och inhämtande av synpunkter från allmänheten under förberedandet och utarbetandet av teknisk lagstiftning. De lagstiftande organen skall särskilt tillhandahålla uppgifter om löpande och kommande lagstiftningsförslag, ge allmänheten möjlighet att i god tid ta ställning till dessa, tillhandahålla den information och de förklaringar som härvid krävs, beakta synpunkter som inkommit från allmänheten och slutligen upplysa om hur dessa synpunkter i förekommande fall har beaktats.

23 I avsnitt VI i riktlinjerna, som avser förfarandefrågor, föreskrivs bestämmelser om uppföljning i fråga om hur riktlinjerna genomförs och vidareutvecklas. Nämnda genomförande liksom de framsteg som nås i vissa angivna lagstiftningsprojekt skall enligt punkt 18 kontinuerligt kontrolleras av arbetsgruppen för tekniska hinder, som bildats inom ramen för det transatlantiska ekonomiska partnerskapet. Enligt punkt 19 i samma riktlinjer skall båda sidor tillsammans verka för att identifiera de samarbetsområden där framsteg skulle kunna göras liksom nya samarbetsområden för lagstiftarna. I punkt 20 i riktlinjerna föreskrivs att båda sidor skall fortsätta att verka för att identifiera möjligheter att öka öppenheten i de respektive lagstiftningsförfarandena, undersöka hur allmänhetens deltagande i lagstiftningsförfarandena kan ökas och fortsätta att inhämta synpunkter från allmänheten. Enligt punkt 21 i samma riktlinjer skall de organ som har ansvar för tillsynen av likformigheten och de som har ansvar för utformningen av normer uppmuntras att följa de riktlinjer som avser öppenhet vid tolkningen av teknisk lagstiftning. I punkt 22 i samma riktlinjer anges närmare att båda sidor skall verka för att identifiera förslag till särskild lagstiftning i syfte att dessa riktlinjer skall börja tillämpas.

Huruvida talan kan upptas till sakprövning

24 Kommissionen har framfört två invändningar om rättegångshinder. Den har för det första gjort gällande att den i egenskap av institution och kollegium aldrig har samtyckt till att vara bunden av riktlinjer som för övrigt endast utgör en administrativ överenskommelse som ingåtts på avdelningsnivå. Det föreligger således inte någon rättsakt mot vilken talan om ogiltigförklaring kan väckas.

25 Kommissionen har för det andra anfört att även om kommissionen skulle anses vara bunden av riktlinjerna, utgör dessa likväl inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas, eftersom de inte kan anses utgöra en rättsakt som har rättsverkningar.

26 Domstolen anser under omständigheterna i förevarande fall att anledning saknas att pröva de invändningar om rättegångshinder som kommissionen har anfört, eftersom Republiken Frankrikes yrkanden under alla omständigheter skall ogillas.

Prövning i sak

27 Den franska regeringen har anfört två grunder till stöd för sin talan. För det första saknar kommissionen behörighet att anta den omtvistade rättsakten och för det andra har kommissionens exklusiva initiativrätt i enlighet med fördraget åsidosatts.

Den första grunden

Parternas argument

28 Som första grund har den franska regeringen anfört att kommissionen saknar behörighet att anta den omtvistade rättsakten, eftersom riktlinjerna utgör ett folkrättsligt bindande avtal som skall ingås av rådet, vilket framgår av kompetensfördelningen i artikel 300 EG (dom av den 9 augusti 1994 i mål C-327/91, Frankrike mot kommissionen, REG 1994, s. I-3641).

29 Enligt den franska regeringen är riktlinjerna trots vissa försiktiga uttryck fullständiga och avsedda att tillämpas, och de eftersträvade målen, handlingsramarna och de åtgärder som skall vidtas för att uppnå de mål som uppställts, anges mycket tydligt. Härav följer att de utgör en rättsakt vars innehåll är av sådan beskaffenhet att den kan medföra förpliktelser för de folkrättsliga subjekt som antagit dem och att de är av bindande karaktär. Domstolen har i detta hänseende fastslagit att ett bindande avtal föreligger när avtalet innehåller en "norm", det vill säga en förhållningsregel som gäller ett bestämt område som är fastställt med hjälp av klara formuleringar och vilken förhållningsregel är bindande för deltagarna, (yttrande 1/75 av den 11 november 1975, REG 1975, s. 1355, s. 1360).

30 Av samtliga omständigheter som är relevanta för bedömningen av huruvida det är fråga om ett folkrättsligt avtal, borde störst vikt tillmätas de överväganden som kan hänföras till avtalets innehåll, varför det inte kan vara av avgörande betydelse för en sådan bedömning att kommissionen upprepade gånger har påpekat för övriga avtalsparter att föreskrifterna inte utgör ett sådant folkrättsligt avtal, eller att parterna själva är övertygade om att det förhåller sig på det sättet.

31 Enligt den franska regeringen innehåller riktlinjerna åtminstone en förpliktelse för parterna att samarbeta. Belägg härför utgör bland annat den omständigheten att tillämpningen av nämnda riktlinjer och de framsteg som uppnåtts beträffande vissa lagstiftningsprojekt enligt punkt 18 kontinuerligt skall kontrolleras av en arbetsgrupp samt den omständigheten att parterna i punkt 22 i samma riktlinjer har angivit att de skall verka för att identifiera förslag till särskild lagstiftning i syfte att riktlinjerna skall börja tillämpas.

32 Kommissionen anser däremot inte att riktlinjerna utgör en juridiskt bindande rättsakt. Det bekräftas av en utredning av partsavsikten, som är det enda avgörande kriteriet i folkrätten vid fastställande av den eventuella förekomsten av bindande rättsverkningar.

33 I förevarande fall framgår avsikten att inte ingå ett bindande avtal redan av riktlinjernas ordalydelse. Härvid är det avgörande att det i punkt 7 i riktlinjerna närmare anges att de skall tillämpas fakultativt eller att den omständigheten att den praxis som parterna på detta sätt avser att införa beskrivs med de engelska orden "should" och "will" snarare än "shall".

34 Denna avsikt framgår vidare av vissa aspekter av riktlinjernas struktur, såsom avsaknaden i riktlinjerna av avslutande klausuler om undertecknande, när de skall träda i kraft, möjligheter att ändra eller frånträda riktlinjerna, eller tvistlösning.

35 Nämnda avsikt framgår slutligen även av en undersökning av det sammanhang i vilket riktlinjerna ingicks. Kommissionen har härvid anfört att antagande av fördrag eller andra juridiskt bindande rättsakter varken kan göras inom ramen för

det transatlantiska ekonomiska partnerskapet eller inom ramen för handlingsplanen, under det att en översikt av de diskussioner som förts tyder på att parterna absolut inte avsåg att skapa "rättigheter och skyldigheter". Riktlinjerna har inte heller meddelats Förenta staternas representanthus, vilket dock krävs beträffande ett bindande folkrättsligt avtal.

36 Enligt kommissionen följer det dessutom av domstolens rättspraxis att kommissionen endast saknar behörighet att ingå folkrättsliga avtal av bindande karaktär (domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen).

37 Kommissionen har härav dragit slutsatsen att den var behörig att tillsammans med de amerikanska myndigheterna anta riktlinjerna, eftersom de endast utgör ett samarbetsavtal utan bindande rättsverkningar.

Domstolens bedömning

38 Som första grund har den franska regeringen begränsat sig till att göra gällande att riktlinjerna i enlighet med bestämmelserna i artikel 300 EG skulle ha antagits av rådet och inte av kommissionen, eftersom de enligt denna regering utgör ett avtal med bindande verkan.

39 Den franska regeringen har däremot inte påstått att en rättsakt av sådan beskaffenhet som riktlinjerna omfattas av rådets exklusiva behörighet, om den inte är bindande. Det ankommer inte på domstolen att utvidga föremålet för den talan som har väckts i målet.

40 Förevarande dom skall emellertid inte tolkas så, att den innebär ett stöd för kommissionens argument att den omständigheten att en rättsakt såsom riktlinjerna inte har bindande verkan är tillräcklig för att tilldela nämnda institution behörighet att anta sådana rättsakter. För fastställandet av villkor för antagandet av en sådan rättsakt krävs, eftersom det i förevarande fall rör sig om en rättsakt som är avsedd att minska risken för spänningar på grund av förekomsten av tekniska hinder för handel med varor, att hänsyn tas till fördelningen av behörighet och jämvikten mellan institutionerna som föreskrivs i fördraget på området för den gemensamma handelspolitiken.

41 Det skall dessutom även påpekas att såväl det transatlantiska ekonomiska partnerskapet som handlingsplanen har godkänts av rådet, under det att det framgår av meddelandet av den 9 april 2002 från kommissionen till den kommitté som inrättats i enlighet med artikel 133.3 EG att nämnda kommitté vid upprepade tillfällen av kommissionens avdelningar informerats om förhandlingarna om utarbetandet av riktlinjer.

42 Mot bakgrund av det ovanstående skall det påpekas att, såsom kommissionen med fog har anfört, partsavsikten i princip är det avgörande kriteriet vid fastställandet av huruvida riktlinjerna är bindande.

43 I förevarande fall framgår, såsom generaladvokaten har angivit i punkterna 56 och 57 i sitt förslag till avgörande, denna avsikt tydligt av själva ordalydelsen i riktlinjerna. I punkt 7 i riktlinjerna anges nämligen att nämnda handling har till syfte att fastställa riktlinjer som lagstiftarna från Förenta staternas regering och kommissionens avdelningar "har för avsikt att tillämpa fakultativt". Under dessa omständigheter och utan att det är nödvändigt att utreda betydelsen i förekommande fall av uttrycken "should" och "will" i stället för "shall" i ett folkrättsligt avtal som har ingåtts av gemenskapen, följer det av ovannämnda precisering att parterna, vid antagandet av riktlinjerna, inte hade för avsikt att ingå ett avtal som medför rättsligt bindande förpliktelser.

44 Att parterna inte hade för avsikt att ingå avtal om bindande förpliktelser bekräftas dessutom av att de under förhandlingarna rörande riktlinjerna vid ett flertal tillfällen uttryckligen upprepade denna ståndpunkt, vilket har påpekats av kommissionen och inte emotsagts av den franska regeringen.

45 Härav följer att riktlinjerna inte utgör ett bindande avtal och således inte omfattas av artikel 300 EG.

46 Av det ovanstående följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden

47 Som andra grund har den franska regeringen anfört att riktlinjerna strider mot fördraget i den del som de utgör hinder för utövandet av kommissionens exklusiva förslagsrätt inom ramen för gemenskapens lagstiftningsförfarande och på så vis påverkar detta lagstiftningsförfarande i dess helhet.

48 Riktlinjerna skall beaktas av kommissionen inom ramen för det lagstiftningsförfarande som ankommer på denna institution och begränsar således dess förslagsrätt.

49 Vidare får denna begränsning av kommissionens förslagsrätt följder för gemenskapens lagstiftningsförfarande i dess helhet, eftersom arten av de förslag som kommissionen lägger fram påverkar rådets handlingsutrymme, bland annat på grund av att rådet endast enhälligt kan avvika från de förslag som lagts fram.

50 För det första skall det erinras om att det inom ramen för den första grunden har fastslagits att riktlinjerna inte är bindande. Härav följer bland annat, till skillnad från vad den franska regeringen har anfört, att riktlinjerna inte kan innebära förpliktelser för kommissionen när den utövar sin initiativrätt.

51 För det andra, såsom kommissionen och Förenade kungarikets regering med fog har gjort gällande, medför den exklusiva initiativrätten möjligheter att dessförinnan inhämta synpunkter och information som anses vara nödvändig innan förslaget läggs fram. Det kan följaktligen inte påstås att den omständigheten att en rättsakt såsom riktlinjerna ger sådana möjligheter i sig innebär att utövandet av kommissionens initiativrätt påverkas.

52 Av det ovanstående följer att talan inte kan vinna bifall på den andra grunden.

53 Eftersom talan inte kan vinna bifall på någon av grunderna, skall talan ogillas.

Rättegångskostnader

54 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 mars 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande