ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIAL FENNELLY
της 20ής Μαρτίου 1997 *

1. Στην παρούσα υπόθεση το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι το κείμενο του κανονισμού (ΕΚ) 2317/95 του Συμβουλίου, της 25ης Σεπτεμβρίου 1995, για καθορισμό των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών [1] (στο εξής: κανονισμός), στην ουσία διαφέρει από το κείμενο της προτάσεως της Επιτροπής επί του οποίου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατύπωσε τη γνώμη του και, κατά συνέπεια, ότι το Συμβούλιο παραβίασε τα προνόμιά του. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι δεν απαιτείται νέα διαβούλευση οσάκις οι απόψεις του Κοινοβουλίου του είναι αρκούντως γνωστές από την αρχική διαβούλευση.

I — Νομικό πλαίσιο και ιστορικό της διαφοράς

2. Ο κανονισμός στηρίζεται στο άρθρο 100 Γ της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (στο εξής: Συνθήκη), το οποίο, κατά το τμήμα που μας ενδιαφέρει, έχει ως εξής: [2]

«1. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθορίζει τις τρίτες χώρες των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση για να διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών.

(...)

3. Από την 1η Ιανουαρίου 1996, το Συμβούλιο λαμβάνει με ειδική πλειοψηφία τις αποφάσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1. Το Συμβούλιο, πριν από την ημερομηνία αυτή, θεσπίζει με ειδική πλειοψηφία και μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα μέτρα που αφορούν τη θεώρηση ενιαίου τύπου.

(...)

6. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου εφαρμόζονται σε άλλα θέματα εφόσον ληφθεί σχετική απόφαση δυνάμει του άρθρου Κ.9 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση που αφορά τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, με την επιφύλαξη των όρων ψηφοφορίας που καθορίζονται ταυτοχρόνως.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ 1995, L 234, σ. 1.

2 — Όπως παρεμβλήθηκε με το άρθρο Ζ, σημείο 23, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

7. Οι διατάξεις των εν ισχύι συμβάσεων μεταξύ των κρατών μελών οι οποίες ρυθμίζουν θέματα καλυπτόμενα από το παρόν άρθρο, εξακολουθούν να ισχύουν μέχρις ότου αντικατασταθούν κατά περιεχόμενο από οδηγίες ή μέτρα που θεσπίζονται δυνάμει του παρόντος άρθρου.»

Α — *Η πρόταση κανονισμού και η γνώμη του Κοινοβουλίου*

3. Στις 10 Δεκεμβρίου 1993, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση για την κατάρτιση καταλόγου τρίτων χωρών κατά την έννοια του άρθρου 100 Γ, παράγραφος 1 [3]. Η πρόταση αυτή συνδεόταν με ταυτόχρονη πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση απόφασης δυνάμει του άρθρου Κ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, για την κατάρτιση Σύμβασης σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών [4]. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της πρώτης προτάσεως όριζε ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίες περιλαμβάνονται σε παράρτημα (που η Επιτροπή αποκαλεί «αρνητικό πίνακα») πρέπει να διαθέτουν θεώρηση. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, τα κράτη μέλη θα είχαν τη δυνατότητα μέχρι τις 30 Ιουνίου 1996 να αποφασίσουν αν θα απαιτούν θεωρήσεις για τους υπηκόους άλλων τρίτων χωρών. Όριζε, όμως, ότι, πριν από την ημερομηνία αυτή, το Συμβούλιο «αποφασίζει σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 100 Γ είτε να προσθέσει κάθε μία από τις χώρες αυτές στον εν λόγω κατάλογο είτε να απαλλάξει τους υπηκόους τους από τις απαιτήσεις θεώρησης», δημιουργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο «έναν θετικό κατάλογο». Για το ενδιάμεσο χρονικό διάστημα, το άρθρο 1, παράγραφος 3, πρότεινε να υποχρεωθεί κάθε κράτος μέλος «να κοινοποιήσει στα υπόλοιπα κράτη μέλη και την Επιτροπή τα μέτρα που έχουν ληφθεί σύμφωνα με την παράγραφο 2». Το άρθρο 2 συνιστούσε εφαρμογή της αρχής που διατυπώνεται στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη, ότι δηλαδή «η αμοιβαία αναγνώριση μεταξύ των κρατών μελών των θεωρήσεων που έχουν εκδοθεί από αυτά» είναι απαραίτητη «για να δοθεί πλήρης ισχύς στο άρθρο 100 Γ», και αποτελεί «ουσιαστικό συνοδευτικό μέτρο για την επίτευξη του στόχου που αναφέρεται στο άρθρο 7 Α [της Συνθήκης] όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων». Κατ' ακολουθία, το άρθρο 2 της προτάσεως όριζε ότι: «Ένα κράτος δεν δικαιούται να απαιτεί θεώρηση από κάποιο πρόσωπο το οποίο επιθυμεί να διέλθει τα εξωτερικά του σύνορα και το οποίο έχει στην κατοχή του θεώρηση την οποία εξέδωσε κάποιο άλλο κράτος μέλος, στον βαθμό *όπου η θεώρηση αυτή ισχύει σε όλη την Κοινότητα*» (η υπογράμμιση δική μου).

4. Με έγγραφο της 11ης Ιανουαρίου 1994 το Συμβούλιο ζήτησε τη γνώμη του Κοινοβουλίου επί της προτάσεως της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 100 Γ, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου υπέβαλε έκθεση στο Κοινοβούλιο επί της προτάσεως της 29ης Μαρτίου 1994 [5]. Το ψήφισμα νομοθετικού περιεχομένου που περιέχει τη γνώμη του Κοινοβουλίου εκδόθηκε στις 21 Απριλίου 1994 [6]. Με τη γνώμη εκείνη το Κοινοβούλιο πρότεινε 14 τροπολογίες και ζήτησε ρητά να κληθεί να γνωμοδοτήσει εκ νέου αν το Συμβούλιο είχε την πρόθεση να επι-

3 — Το κείμενο της προτάσεως δημοσιεύθηκε τον Ιανουάριο 1994 (ΕΕ 1994, C 11, σ. 15).

4 — COM(93) 684 τελικό, της 10ης Δεκεμβρίου 1993 (ΕΕ 1994, C 11, σ. 6).

5 — Έγγραφο A3-0193/94.

6 — ΕΕ 1994, C 128, σ. 350.

φέρει ουσιαστικές τροποποιήσεις στην πρόταση της Επιτροπής. Οι κυριότητες τροπολογίες ήταν οι ακόλουθες: [7] i) ότι τα κράτη μέλη δεν πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν απαιτήσεις για θεωρήσεις σε χώρες οι οποίες για λόγους αντικειμενικούς έχουν εξαιρεθεί από τον αρνητικό κατάλογο και ότι καμιά τρίτη χώρα της οποίας σήμερα οι κάτοικοι δεν χρήζουν θεώρησης για να εισέρχονται σε ένα κράτος μέλος δεν θα πρέπει να αναγράφεται στον αρνητικό κατάλογο (τροπολογία 3)· ii) ότι η χρονική περίοδος που έχουν στη διάθεσή τους τα κράτη μέλη προκειμένου να αποφασίσουν εάν πρόκειται να απαιτούν θεωρήσεις από υπηκόους τρίτων χωρών που δεν περιλαμβάνονται στο παράρτημα — δηλαδή για την κατάρτιση του θετικού καταλόγου — πρέπει να συντομευθεί (τροπολογία 7)· iii) ότι πρέπει να ενταθεί η απαγόρευση προς τα κράτη μέλη να απαιτούν θεώρηση που θα χορηγούν οι υπηρεσίες τους από πρόσωπο το οποίο ζητεί να πραγματοποιήσει σύντομη διαμονή στην επικράτειά τους και που κατέχει ενιαία θεώρηση ή άλλο τίτλο παραμονής ή άδεια που έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος — δηλαδή, η αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως — (τροπολογία 8)· και· iv) ότι ο αρνητικός κατάλογος πρέπει να τροποποιηθεί ώστε να είναι σύμφωνος προς τις αρχές του τρίτου εδαφίου της πρώτης αιτιολογικής σκέψης [8] (τροπολογία 14).

Β — *Ο κανονισμός*

5. Στις 25 Σεπτεμβρίου 1995 το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό, με κείμενο που διαφέρει σε ορισμένα σημεία από την πρόταση της Επιτροπής. Συνεπώς, το κύριο ερώτημα που πρέπει να εξετάσει το Δικαστήριο είναι αν οι διαφορές αυτές είναι ουσιαστικές και, σε περίπτωση που κρίνει ότι είναι ουσιαστικές, αν ο κανονισμός πρέπει να ακυρωθεί γι' αυτόν τον λόγο.

6. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το παράρτημα του κανονισμού, καταρτίζουν «κοινό κατάλογο» τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων «πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών». Το άρθρο 1, παράγραφος 2, ορίζει ότι «Οι υπήκοοι χωρών που προήλθαν από χώρες οι οποίες περιλαμβάνονται στον κοινό κατάλογο υπόκεινται στις διατάξεις της παραγράφου 1, έως ότου το Συμβούλιο αποφασίσει διαφορετικά δυνάμει της διαδικασίας του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης.» Το άρθρο 2, παράγραφος 1, ορίζει ότι «τα κράτη μέλη καθορίζουν αν οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίες δεν αναφέρονται στον κοινό κατάλογο υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης». Δεν αναφέρεται, δηλαδή, πλέον ότι η δυνατότητα αυτή παύει να ισχύει στις 30 Ιουνίου 1996. Κατά άρθρο 2, παράγραφος 4, τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται ανακοινώνονται στην Επιτροπή, η οποία τα δημοσιεύει στην *Επίσημη Εφημερίδα*. Ο κανονισμός, όμως, δεν προβλέπει αμοιβαία αναγνώριση των θεωρήσεων που χορηγούν άλλα κράτη μέλη. Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αναφέρει ότι «η σύνταξη του κοινού καταλόγου (...) αποτελεί σημαντικό *βήμα* προς την αναγνώριση της πολιτικής των θεωρήσεων (...), ότι οι άλλες πλευρές της εναρμόνισης (...) καθορίζονται στα πλαίσια του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση» (η υπογράμμιση δική μου). Αυτό

7 — Συνοψίζω τις τροπολογίες που κατά τη γνώμη μου σχετίζονται με τις τροποποιήσεις που επέφερε το Συμβούλιο.

8 — Την προσθήκη του οποίου πρότεινε το Κοινοβούλιο με την τρίτη τροπολογία του.

τονίζεται στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη που ορίζει ότι:

«(...) οι αρχές βάσει των οποίων ένα κράτος μέλος δεν επιτρέπεται να απαιτεί θεώρηση από πρόσωπο που επιθυμεί να διαβεί τα εξωτερικά του σύνορα, όταν το εν λόγω πρόσωπο διαθέτει θεώρηση εκδοθείσα από άλλο κράτος μέλος, που πληροί τις εναρμονισμένες προϋποθέσεις για έκδοση θεώρησης και ισχύει για όλη την Κοινότητα, ή όταν το εν λόγω πρόσωπο διαθέτει κατάλληλη άδεια εκδοθείσα από κράτος μέλος, θα πρέπει να καθορίζονται *στα πλαίσια του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση*» (η υπογράμμιση δική μου).

7. Εξάλλου, ο κανονισμός δεν προβλέπει πλέον προθεσμία για την κατάρτιση θετικού καταλόγου. Συγκεκριμένα, το άρθρο 3 ορίζει ότι:

«Πέντε έτη μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού, η Επιτροπή συντάσσει έκθεση σχετικά με την επιτευχθείσα πρόοδο ως προς την εναρμόνιση της πολιτικής των κρατών μελών στον τομέα των θεωρήσεων έναντι των τρίτων χωρών που δεν περιλαμβάνονται στον κοινό κατάλογο και, εάν χρειαστεί, υποβάλλει στο Συμβούλιο προτάσεις για περαιτέρω μέτρα αναγκαία για την επίτευξη του στόχου εναρμόνισης που προβλέπεται στο άρθρο 100 Γ.»

8. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, ένα κράτος μέλος μπορεί να «προβλέπει εξαιρέσεις για τους υπηκόους τρίτων κρατών οι οποίοι υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφοι 1 και 2». Το άρθρο 5 δίνει τον ορισμό της «θεώρησης». Το άρθρο 6 δίνει ρητά τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επιδιώξουν μεγαλύτερη εναρμόνιση, «πέραν του κοινού καταλόγου». Σύμφωνα με το άρθρο 7, ο κανονισμός άρχισε να ισχύει στις 3 Απριλίου 1996, με εξαίρεση τις διατάξεις που υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να ανακοινώνουν τα μέτρα που λαμβάνουν σχετικά είτε με τρίτες χώρες που δεν περιλαμβάνονται στον κοινό κατάλογο είτε με εξαιρέσεις για υπηκόους χωρών περιλαμβανομένων σ' αυτόν.

II — Διαδικασία και παρατηρήσεις

9. Η προσφυγή του Κοινοβουλίου κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 15 Δεκεμβρίου 1995. Το Συμβούλιο ζητεί να κριθεί η προσφυγή αβάσιμη και να καταδικαστεί το Κοινοβούλιο στα δικαστικά έξοδα. Αν όμως το Δικαστήριο προτίθεται να ακυρώσει τον κανονισμό, το καθού ζητεί επικουρικώς να διατηρηθούν τα αποτελέσματά του μέχρις της εκδόσεως νέας ρυθμίσεως περί θεωρήσεων. Με διάταξη της 23ης Μαΐου 1996, επετράπη στη Γαλλική Δημοκρατία να παρέμβη υπέρ του Συμβουλίου.

10. Αμφότεροι οι διάδικοι κατέθεσαν γραπτές και ανέπτυξαν προφορικές παρατηρήσεις. Η παρεμβαίνουσα κατέθεσε γραπτές παρατηρήσεις επί των οποίων υπέβαλε περαιτέρω παρατηρήσεις το προσφεύγον, όχι όμως και το καθού.

III — Σύνοψη των παρατηρήσεων

11. Κατά το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο περιέλαβε τουλάχιστον τρεις ουσιαστικές τροποποιήσεις στο κείμενο της προτάσεως της Επιτροπής, οπότε είχε την υποχρέωση να ζητήσει νέα γνωμοδότηση από το Κοινοβούλιο [9]. Πρώτον, καίτοι το άρθρο 1 της προτάσεως προέβλεπε την κατάρτιση, μέχρι τις 30 Ιουνίου 1996, ενός *οριστικού* καταλόγου των χωρών, οι υπόκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, το άρθρο 2 του κανονισμού εγκαταλείπει την αρχή αυτή, επιτρέποντας στα κράτη μέλη «να καθορίζουν αν οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίες δεν αναφέρονται στον κοινό κατάλογο υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης». Δεύτερον, το προσφεύγον υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο μείωσε ουσιαστικά την έκταση του προταθέντος «κοινού καταλόγου» μείωσε δηλαδή των αριθμό των τρίτων χωρών από 126 σε 98. Τρίτον, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι η εγκατάλειψη της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης των θεωρήσεων που η Επιτροπή χαρακτηρίζει ως «ακρογωνιαίο λίθο» της προτάσεώς της [10], υπέρ της δυνατότητας των κρατών μελών να αποφασίζουν αν θα αναγνωρίζουν τις θεωρήσεις που χορηγούν άλλα κράτη μέλη, αποτελεί ουσιαστική τροποποίηση. Στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της προτάσεώς της, η Επιτροπή διατύπωσε σαφώς την άποψή της ότι η αμοιβαία αναγνώριση των θεωρήσεων ήταν απαραίτητη, στο πλαίσιο του άρθρου 100 Γ, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος του άρθρου 7 Α της Συνθήκης.

12. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, το Συμβούλιο αμφισβητεί ότι πρόκειται για ουσιαστικές τροποποιήσεις. Από τη συγκριτική εξέταση των άρθρων 3, στοιχείο δ', και 100 Γ της Συνθήκης, αφενός, και του άρθρου Κ.1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αφετέρου, προκύπτει ότι η αρμοδιότητα που παρέχει στην Κοινότητα το άρθρο 100 Γ περιορίζεται πρώτον στον καθορισμό πίνακα χωρών, οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση όταν διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών και, δεύτερον, στην υιοθέτηση θεωρήσεως ενιαίου τύπου. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι τότε μόνον υποχρεούται να ζητήσει νέα γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου μόνον αν η σημασία των τροποποιήσεων που επιφέρει στην πρόταση της Επιτροπής είναι τέτοια ώστε να επηρεάζεται ουσιαστικά το κείμενο, *εξεταζόμενο στο σύνολό του*, πράγμα που κατά την άποψή του δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

9 — Το Κοινοβούλιο επικαλείται τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 16ης Ιουλίου 1992, C-65/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1992, σ. I-4593, στο εξής: υπόθεση «cabotage εμπορευμάτων»), της 1ης Ιουνίου 1994, C-388/92, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-2067, στο εξής: υπόθεση «cabotage επιβατών»), και της 5ης Ιουλίου 1995, C-21/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. I-1827, στο εξής: υπόθεση «φόροι οδικών μεταφορών»).

10 — Βλ. το επεξηγηματικό του κανονισμού υπόμνημα της Επιτροπής και, ειδικότερα, τα σχόλιά της επί της προτάσεως του άρθρου 2, στη σ. 4 του υπομνήματος, στο έγγραφο COM(93) 684 τελικό.

13. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η μόνη νομική διαφορά μεταξύ του κανονισμού και της προτάσεως είναι ότι ο κανονισμός προβλέπει μεγαλύτερη μεταβατική περίοδο κατά την οποία τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν τη δυνατότητα να ρυθμίζουν τα της θεωρήσεως όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών που *δεν* περιλαμβάνονται στον κοινό κατάλογο. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο «γνώριζε καλά» την άποψη του Κοινοβουλίου (δηλαδή, ότι υποστηρίζει την πρόταση της Επιτροπής, με μόνη διαφορά ότι προτείνει βραχύτερη μεταβατική περίοδο, λήγουσα στις 31 Δεκεμβρίου 1995 αντί της 30ής Ιουνίου 1996), υποστηρίζει ότι δεν ήταν ανάγκη να ζητήσει νέα γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου [11]. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι οι τροποποιήσεις που επέφερε στο περιεχόμενο του αρνητικού καταλόγου, όπως τον πρότεινε η Επιτροπή, ήταν δευτερεύουσας σημασίας. Πρόκειται απλώς για προσθήκη τριών κρατών ή εδαφικών ενοτήτων στον προτεινόμενο κατάλογο και την αφαίρεση ορισμένων χωρών, οι οποίες είτε είναι πρώην αποικίες ορισμένων κρατών μελών είτε, κατά την άποψη του Συμβουλίου, δεν αποτελούν για την Κοινότητα σημαντικό κίνδυνο μεταναστεύσεως.

14. Όσον αφορά την αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η αρχή αυτή μπορεί να εφαρμοστεί μόνο οσάκις οι θεωρήσεις που χορηγούνται από ένα κράτος μέλος θεωρούνται έγκυρες σε ολόκληρη την Κοινότητα. Ωστόσο, η πρόταση της Επιτροπής δεν περιείχε σχετικές διατάξεις, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν είχε αρμοδιότητα να προτείνει τέτοια μέτρα βάσει του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης. Το Συμβούλιο, δηλαδή, υποστηρίζει ότι η πρόταση του άρθρου 2 θα μπορούσε να έχει μόνο *δηλωτική ισχύ*, και η διαγραφή της υπήρξε αναγκαία για λόγους ασφάλειας δικαίου [12] και προς αποφυγή συγχύσεως. Κατά συνέπεια, υποστηρίζει το Συμβούλιο, δεν υπάρχει ουσιαστική *νομική* διαφορά μεταξύ της προτάσεως και του κανονισμού.

15. Η Γαλλική Δημοκρατία επισημαίνει ότι είναι πολιτικώς ευαίσθητο θέμα ο προσδιορισμός των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων υποχρεούνται να διαθέτουν θεώρηση. Υποστηρίζει ότι η εναρμόνιση της πολιτικής θεωρήσεων δεν μπορεί, επομένως, παρά να είναι σταδιακή και ότι το Συμβούλιο μπορεί, βάσει του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης να καταρτίσει έναν ελάχιστο κοινό κατάλογο. Σχετικά με τις φερόμενες ως ουσιαστικές τροποποιήσεις, η Γαλλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι ο κανονισμός απλώς ανέβαλε την προταθείσα ημερομηνία μέχρι την οποία πρέπει να έχει επιτευχθεί η πλήρης εναρμόνιση. Σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των θεωρήσεων, η Γαλλική Δημοκρατία υποστηρίζει το άρθρο 2 της προτάσεως είχε συνταχθεί με την προοπτική της ταυτόχρονης υιοθετήσεως της προτάσεως Συμβάσεως περί ελέγχου των προσώπων που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα [13]. Κατά την άποψη της Γαλλικής Δημοκρατίας, η πολιτική κατάσταση ήταν τέτοια κατά τον χρόνο εκδόσεως του κανονισμού, ώστε δεν προβλεπόταν προσεχώς η υπογραφή της Συμβάσεως. Για τον λόγο αυτό, το Συμβούλιο ήταν αναγκασμένο να τροποποιήσει την πρόταση, δεδομένου ότι, όπως υποστηρίζει η Γαλλική Δημοκρατία, δεν είχε την εξουσία να προβλέψει νομοθετικώς την αμοιβαία αναγνώριση των θεωρήσεων βάσει του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης. Υπό τις ειδικές αυτές περιστάσεις, η Γαλλική Δημοκρατία φρονεί ότι η αφαίρεση του άρθρου 2 της προτάσεως δεν απαιτούσε νέα διαβούλευση.

11 — Το Συμβούλιο επικαλείται ιδίως την υπόθεση «cabotage επιβατών», σκέψη 10 της αποφάσεως.

12 — Συναφώς, το Συμβούλιο επικαλείται το σημείο 7 του ψηφίσματος του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 1993 Κοινότητα όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας (ΕΕ 1993 C 166, σ. 1), που προβλέπει ότι «θα πρέπει να αποφεύγονται οι διατάξεις που δεν έχουν κανονιστικό χαρακτήρα (...)».

13 — COM(93) 684, βλ. υποσημείωση 4 ανωτέρω.

IV — Ανάλυση

Α — *Εισαγωγή*

16. Καίτοι οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν και αναπτύχθηκαν στην υπό κρίση υπόθεση αναφέρονται ρητά στη σχέση μεταξύ του άρθρου Κ.1 του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της αρμοδιότητας που έχει ο κοινοτικός νομοθέτης βάσει του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης, δεν πρέπει να λησμονούμε ότι το κύριο νομικό ζήτημα που ανακύπτει είναι το αν οι τροποποιήσεις που επέφερε το Συμβούλιο με την έκδοση του κανονισμού ήταν τέτοιες ώστε να απαιτείται νέα γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου. Αν ευσταθούν οι ισχυρισμοί του Κοινοβούλιου, ο κανονισμός πρέπει να ακυρωθεί, ασχέτως του αν το Δικαστήριο μπορεί να αποφασίσει να τον διατηρήσει σε ισχύ μέχρις ότου εκδοθεί νέα ρύθμιση. Υπό τις συνθήκες αυτές δεν νομίζω ότι χρειάζεται να διατυπώσω ολοκληρωμένη άποψη είτε επί του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης είτε επί της εκτάσεως της αρμοδιότητας που παρέχει στο Δικαστήριο το άρθρο Λ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σε σχέση με τον ισχυρισμό του Συμβουλίου, ότι δηλαδή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο τίτλος VI της Συνθήκης αυτής ενόψει της εκτιμήσεως του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης ΕΚ.

Β — *Το δικαίωμα νέας γνωμοδοτήσεως*

17. Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τη νέα γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι πλέον πάγια. Θα περιορίσω τις παρατηρήσεις μου στις αρχές που ενδιαφέρουν την υπό κρίση υπόθεση.

18. Στην υπόθεση «φόροι οδικών μεταφορών», το Δικαστήριο έκρινε ότι: [14]

«17. Πρέπει κατ' αρχήν να υπομνησθεί ότι η νομότυπη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις αποτελεί ουσιώδη τύπο του οποίου η μη τήρηση συνεπάγεται την ακυρότητα της οικείας πράξεως [15] (...). Η αποτελεσματική συμμετοχή του Κοινοβουλίου στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία αποτελεί, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη διαδικασίες, ουσιώδες στοιχείο της μεταξύ των κοινοτικών οργάνων ισορροπίας που επιδιώκει η Συνθήκη. Η αρμοδιότητα αυτή αποτελεί την έκφραση μιας θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής, σύμφωνα με την οποία οι λαοί συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω μιας αντιπροσωπευτικής συνελεύσεως (...) [16].

18. Η επιταγή να ζητείται η γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις, συνεπάγεται την υποχρέωση να ζητείται νέα γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου οσάκις το τελικώς υιοθετούμενο κείμενο, θεωρούμενο στο σύνολό του, απο-

14 — Σκέψεις 17 έως 19 της αποφάσεως.

15 — Το Δικαστήριο παραπέμπει στην υπόθεση C-417/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, τη λεγόμενη TACIS (απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, Συλλογή 1995, σ. I-1185, σκέψη 9).

16 — Το Δικαστήριο παραπέμπει στην υπόθεση C-65/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (απόφαση της 30ής Μαρτίου 1995, Συλλογή 1995, σ. I-643, σκέψη 21).

κλίνει ουσιωδώς από εκείνο επί του οποίου το Κοινοβούλιο έχει ήδη γνωμοδοτήσει, με εξαίρεση τις περιπτώσεις εκείνες όπου οι τροποποιήσεις ανταποκρίνται, κατ' ουσίαν, στις επιθυμίες που το ίδιο το Κοινοβούλιο έχει εκφράσει (...) [17].

19. Κατά συνέπεια, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα αν οι τροποποιήσεις τις οποίες μνημονεύει το Κοινοβούλιο αφορούν ή όχι αυτήν ταύτην την ουσία του νομοθετήματος θεωρουμένου στο σύνολό του.»

19. Εφαρμόζοντας τις αρχές αυτές το Δικαστήριο συγκρίνει το κείμενο της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής και αυτό που υιοθετεί το Συμβούλιο [18]. Με άλλα λόγια, «το Δικαστήριο χρησιμοποιεί ένα αντικειμενικό κριτήριο (...) ήτοι τη σύγκριση δύο κειμένων» [19]. Το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι αν η τροποποίηση που επιφέρει το Συμβούλιο, καίτοι ουσιαστική, «ανταποκρίνεται ευρέως στην επιθυμία που εξέφρασε το Κοινοβούλιο» [20] δεν υπάρχει υποχρέωση νέας γνωμοδοτήσεως. Ο εκπρόσωπος του Συμβουλίου πρόσθεσε ότι τέτοιες επιθυμίες πρέπει να είναι μόνον αυτές που διατύπωσε το Κοινοβούλιο με τη γνωμοδότηση που συνοδεύει το νομοθετικού περιεχομένου ψήφισμά του. Άλλου είδους διατύπωση απόψεων είναι άσχετη με τη διαδικασία διαβουλεύσεως. Εν προκειμένω, το Συμβούλιο δεν αμφισβήτησε ότι η πλειονότητα των τροποποιήσεων που επέφερε έρχονται σε αντίθεση με τη γνώμη του Κοινοβουλίου.

17 — Το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση «cabotage επιβατών», παρατεθείσα στην υποσημείωση 9 ανωτέρω, σκέψη 10, και στην υπόθεση C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, Συλλογή 1994, σ. I-4973, σκέψη 38).

18 — Απόφαση «cabotage επιβατών», σκέψη 13.

19 — Βλ. σημείο 34 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Léger στην υπόθεση «φόροι οδικών μεταφορών».

20 — Απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1982, υπόθεση 817/79, Buyl κατά Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 245).

20. Το σπουδαιότερο επιχείρημα του Συμβουλίου είναι ότι όταν γνωρίζει καλά την άποψη του Κοινοβουλίου επί ενός σημείου της προτάσεως, είτε η άποψη αυτή συμφωνεί με την τελική απόφαση του Συμβουλίου είτε όχι, είναι περιττή η νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο. Μια νέα διαβούλευση θα είχε ως μόνο αποτέλεσμα την καθυστέρηση της ψηφίσεως του τελικού κειμένου από το Συμβούλιο. Ο εκπρόσωπος του Συμβουλίου υπογράμμισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι «η Συνθήκη δεν επιβάλλει υποχρέωση νέας γνωμοδοτήσεως κάθε φορά που το Συμβούλιο διαφωνεί με την άποψη που διατύπωσε το Κοινοβούλιο». Στην αντίθετη περίπτωση, υποστήριξε, η διαβούλευση «θα καθίστατο απλώς τυπική υποχρέωση». Σε αντίθεση με άλλες κοινοτικές νομοθετικές διαδικασίες, η διαδικασία της διαβουλεύσεως δεν δίνει στο Κοινοβούλιο «τη δυνατότητα μιας δεύτερης εξέτασης». Η ίδια αρχή πρέπει να ισχύσει, κατά την άποψη του Συμβουλίου, και στην περίπτωση όπου το Συμβούλιο τροποποιεί διάταξη σε σχέση με την οποία το Κοινοβούλιο δεν διατύπωσε άποψη. Εν προκειμένω, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι οι απόψεις του Κοινοβουλίου επί όλων των σημείων της προτάσεως τα οποία τροποποίησε είχαν διατυπωθεί σαφώς με τη γνωμοδότησή του και επομένως δεν ήταν αναγκαία νέα γνωμοδότηση.

21. Δεν συμφωνώ με την άποψη του Συμβουλίου ότι η νέα γνωμοδότηση καθίσταται περιττή οσάκις το Συμβούλιο γνωρίζει τις απόψεις του Κοινοβουλίου επί των τροποποιήσεων που προτίθεται να επιφέρει. Ο εκπρόσωπος του Συμβουλίου υποστηρίζει ότι ο σκοπός της διαβουλεύσεως είναι να διατυπώσει την άποψή του το Κοινοβούλιο επί όλων των στοιχείων του κειμένου. Δεν βλέπω πώς μπορεί να υπάρξει τέτοια άποψη όταν το κείμενο δεν είναι πλέον αυτό επί του οποίου το Κοινοβούλιο κλήθηκε να γνωμοδοτήσει. Στην ουσία υπάρχει ένας μόνο τρόπος να τροποποιηθεί ένα κεί-

μενο ώστε να ανταποκρίνεται στις επιθυμίες του Κοινοβουλίου, πλην όμως μπορεί να τροποποιηθεί με άπειρους τρόπους, αντίθετα με τις επιθυμίες του Κοινοβουλίου. Μόνο οσάκις μια τροποποίηση του Συμβουλίου ανταποκρίνεται βασικά στις επιθυμίες του Κοινοβουλίου μπορεί το Συμβούλιο να υποστηρίξει ότι γνωρίζει πράγματι τις απόψεις του Κοινοβουλίου επί της συγκεκριμένης τροποποιήσεως· διαφορετικά, το Συμβούλιο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ενεργεί «μετά από (...) διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο» όσον αφορά τα τροποποιημένα τμήματα του κειμένου. Η άποψη του Συμβουλίου θα κατέληγε λογικά να σημαίνει ότι τότε μόνο υπάρχει υποχρέωση νέας γνωμοδοτήσεως του Κοινοβουλίου, οσάκις το Συμβούλιο προσθέτει εντελώς νεά στοιχεία σ' ένα νομοθετικό κείμενο και όχι απλώς τροποποιεί την πρόταση της Επιτροπής.

22. Δεν βλέπω ποια σχέση έχει το επιχείρημα του Συμβουλίου σχετικά με τις τροποποιήσεις διατάξεως επί της οποίας το Κοινοβούλιο δεν διατύπωσε γνώμη. Τέτοια περίπτωση δεν συντρέχει εν προκειμένω· είναι σαφές ότι, όταν το Κοινοβούλιο εγκρίνει την πρόταση στο σύνολό της, μπορεί να θεωρηθεί ότι εγκρίνει κάθε διάταξη την οποία δεν θέλησε να τροποποιήσει και η υποχρέωση νέας διαβουλεύσεως μπορεί να γεννηθεί σε σχέση με οποιαδήποτε τέτοια διάταξη, όπως ακριβώς συμβαίνει και με τις διατάξεις τις οποίες τροποποιεί το Κοινοβούλιο.

23. Έστω κι αν υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες η γνώμη του Κοινοβουλίου επί της αρχικής προτάσεως είναι τόσο σαφής ώστε, τουλάχιστον από πολιτικής σκοπιάς, είναι φανερό ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν αντικρουόμενες απόψεις, το στοιχείο αυτό είναι νομικώς αδιάφορο. Όταν η Συνθήκη προβλέπει διαβούλευση, το Κοινοβούλιο έχει το δικαίωμα να διατυπώσει την άποψή του και επί της αρχικής προτάσεως αλλά και στη συνέχεια, αν υπάρχουν ουσιαστικές τροποποιήσεις. Αφού, αναφορικά με τη νέα γνωμοδότηση, το Συμβούλιο, κατ' αρχήν, δεν μπορεί να λάβει οριστική ή δεσμευτική απόφαση πριν το Κοινοβούλιο διατυπώσει την άποψή του επί του αναθεωρημένου κειμένου [21], νομίζω ότι δεν μπορεί να αγνοηθεί η νομική αξία της δεύτερης γνωμοδοτήσεως του Κοινοβουλίου. Όπως το έθεσε το Δικαστήριο, «οι διαβουλεύσεις (...) [με το Κοινοβούλιο] μπορούν να έχουν συνέπειες επί του περιεχομένου της εκδιδόμενης πράξης» [22]. Το να παρακαμφθεί η διαβούλευση διότι το Συμβούλιο προδικάζει ότι του είναι γνωστή η άποψη του Κοινοβουλίου με την οποία και διαφωνεί, σημαίνει στενά μυαλά και άκαμπτη στάση εκ μέρους αμφοτέρων των οργάνων και άρνηση της χρησιμότητας της διαδικασίας διαβουλεύσεως.

24. Εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο έχει ήδη σαφώς απορρίψει το σχετικό επιχείρημα του Συμβουλίου. Στην υπόθεση «φόροι οδικών μεταφορών» το Συμβούλιο ανέπτυψε παρόμοιο επιχείρημα με την ανταπάντηση, ότι δηλαδή «ακόμη και στην περίπτωση όπου το τελικώς ψηφισθέν νομοθέτημα θεωρούμενο στο σύνολό του απέκλινε ως προς την ίδια του την ουσία από αυτό επί του οποίου το Κοινοβούλιο είχε γνωμοδοτήσει, απαλλάσσεται από την υποχρέωση να ζητήσει εκ νέου γνωμοδότηση από το όργανο αυτό εφόσον (...) το Συμ-

21 — Βλ., σχετικά με τη διαδικασία διαβουλεύσεως, απόφαση TACIS, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, ανωτέρω, σκέψη 10.

22 — Βλ. απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, υπόθεση 165/87, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 5545, σκέψη 20).

βούλιο έχει επαρκώς ενημερωθεί σχετικά με τη γνώμη του Κοινοβουλίου επί των επιμάχων ουσιωδών σημείων» [23]. Αφού έκρινε ότι η επιχειρηματολογία του Συμβουλίου «πρέπει να ακυρωθεί», το Δικαστήριο συνέχισε: [24]

«(...) η υιοθέτηση της απόψεως του Συμβουλίου θα είχε ως αποτέλεσμα τη σοβαρή διακύβευση αυτής της συμμετοχής που είναι ουσιώδης για τη διατήρηση της μεταξύ των κοινοτικών οργάνων ισορροπίας την οποία επιδιώκει η Συνθήκη και θα συνεπαγόταν παραγνώριση της επιρροής που μπορεί να έχει, όσον αφορά την έκδοση της επίμαχης πράξεως, η νομότυπη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου.»

Νομίζω ότι η συλλογιστική αυτή έχει εφαρμογή και στην υπό κρίση υπόθεση.

25. Δεν νομίζω εξάλλου ότι ευσταθούν οι γενικές παρατηρήσεις του Συμβουλίου περί συγκρίσεως της νέας γωμοδοτήσεως με μια δεύτερη νομοθετική ανάγνωση. Είναι φανερό ότι η γνώμη που διατυπώνει το Κοινοβούλιο με τη νέα διαβούλευση δεν έχει τις ίδιες έννομες συνέπειες όπως η δεύτερη ανάγνωση στις διαδικασίες συνεργασίας ή συναποφάσεως. Επιπλέον, η απαίτηση της νέας διαβουλεύσεως, όπως την ορίζει η νομολογία του Δικαστηρίου, ισχύει μόνον όταν πληρούνται ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια· δεδομένου ότι περιορίζεται στις περιπτώσεις των τροποποιήσεων που μεταβάλλουν ουσιωδώς το νομοθέτημα, θεωρούμενο ως σύνολο, είναι σαφές ότι δεν γεννάται κάθε φορά που το Συμβούλιο διαφωνεί με το Κοινοβούλιο. Σημαίνει όμως ότι το περιθώριο ελιγμών που έχει το Συμβούλιο όταν εξετάζει προτάσεις νομοθετημάτων περιορίζεται από την υποχρέωση να σεβαστεί τα προνόμια που παρέχει στο Κοινοβούλιο η Συνθήκη και ότι δεν μπορεί να αυτοαναγορευθεί μοναδικός κριτής του ζητήματος αν είναι περιττή ή όχι η νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο.

26. Επομένως η οριοθέτηση του καθήκοντος μιας διαβουλεύσεως όπως την προτείνει το Συμβούλιο πρέπει να απορριφθεί.

Γ — *Το κύρος του κανονισμού*

27. Συμφωνώ με το προσφεύγον, ότι ο κατάλογος στον οποίο αναφέρεται το άρθρο 1, παράγραφος 1, της προτάσεως της Επιτροπής προβλέφθηκε ως ενιαίος και αποκλειστικός κατάλογος, δεσμευτικός για όλα τα κράτη μέλη, και καθορίζων περιοριστικά τις τρίτες χώρες, οι υπήκοοι των οποίων «πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών». Η διάταξη του άρθρου 1, παράγραφος 2, είναι εξίσου σαφής όταν παρέχει περιορισμένη εξουσία στα κράτη κράτη μέλη και στο Συμβούλιο για τον καθορισμό καταλόγων πριν από τις 30 Ιουνίου 1996. Είμαι βέβαιος ότι οι διατάξεις αυτές, αν εξεταστούν σε συνδυασμό ιδίως

23 — Σκέψη 24· βλ. επίσης σημείο 61, και υποσημείωση 72, των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Léger. Βλ. επίσης την απόφαση στην υπόθεση «cabotage επιβατών», προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 ανωτέρω, σκέψη 17.

24 — Σκέψεις 25 και 26.

με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της προτάσεως, που αναφέρει ότι θα πρέπει να επιτραπούν «οι αποκλίσεις μεταξύ των κανονισμών και των πρακτικών στα κράτη μέλη» «*για μια περιορισμένη περίοδο με τη μορφή μεταβατικού μέτρου*» (η υπογράμμιση δική μου), δείχνουν ότι η Επιτροπή πρότεινε απλώς να επιτραπεί στα κράτη μέλη να διατηρήσουν για περιορισμένο χρόνο τους οικείους καταλόγους που επιβάλλουν θεωρήσεις σε σχέση με τρίτες χώρες που δεν περιλαμβάνονται στον κοινό κατάλογο. Νομίζω ότι αυτό αποτελούσε ουσιώδες χαρακτηριστικό της προτάσεως. Πρέπει, λοιπόν, να εξεταστεί κατά ποιο τρόπο οι τροποποιήσεις του Συμβουλίου επηρεάσαν τη λειτουργία του καταλόγου.

28. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, στην ουσία παραμένει αμετάβλητο στον κανονισμό, πλην όμως το πεδίο εφαρμογής του περιορίζεται ριζικά δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, κατά το οποίο «*τα κράτη μέλη* καθορίζουν εαν οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίες δεν αναφέρονται στον κοινό κατάλογο υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης» (η υπογράμμιση δική μου). Δεν υπάρχει πλέον η καταληκτική ημερομηνία (30 Ιουνίου 1996) που προέβλεπε το άρθρο 1, παράγραφος 2, της προτάσεως. Τη σημασία της τροποποιήσεως αυτής αναδεικνύει το άρθρο 3 του κανονισμού, το οποίο απλώς υποχρεώνει την Επιτροπή ναι «συντάσσει έκθεση σχετικά με την επιτευχθείσα πρόοδο ως προς την εναρμόνιση της *πολιτικής των κρατών μελών στον τομέα των θεωρήσεων* (...)». Το Συμβούλιο αντικατέστησε την πρόταση για κοινή και αποκλειστική κοινοτική πολιτική στον τομέα των θεωρήσεων με αυτό που το Κοινοβούλιο προσφυώς χαρακτήρισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ως «χαμηλότερο κοινό παρονομαστή», δηλαδή, έναν κοινό κοινοτικό κατάλογο με την περαιτέρω δυνατότητα της καταρτίσεως μέχρι και 15 εθνικών καταλόγων· μια τέτοια τροποποίηση είναι παρόμοια κατά την έκταση με αυτήν που αποδοκίμασε το Δικαστήριο στην υπόθεση «cabotage εμπορευμάτων».

29. Είμαι, επομένως, της γνώμης ότι η εκ μέρους του Συμβουλίου εγκατάλειψη της προτάσεως της Επιτροπής για την κατάρτιση μέχρι τις 30 Ιουνίου 1996, το αργότερο, μιας ομοιογενούς κοινοτικής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων αποτελεί, καθεαυτή εξεταζόμενη, τόσο ουσιαστική τροποποίηση σε σχέση με το κείμενο της προτάσεως, θεωρούμενο στο σύνολό του, ώστε θα δικαιολογούσε ακύρωση του κανονισμού λόγω παραλείψεως διαβουλεύσεως.

30. Επιπλέον, το περιεχόμενο του «κοινού καταλόγου» διαφέρει από τη σχετική πρόταση της Επιτροπής, κατά την οποία ο «αρνητικός κατάλογος» είχε σκοπό να διέπει τον βαθμό της αρχικής εναρμονίσεως των εθνικών πολιτικών στον τομέα των θεωρήσεων, με αναβολή της πλήρους εναρμονίσεως μέχρι τις 30 Ιουνίου 1996 το αργότερο. Με την έκδοση του κανονισμού, το Συμβούλιο διέγραψε ορισμένες τρίτες χώρες από τον κατάλογο, και πρόσθεσε τρεις άλλες. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο συμφωνούν πλήρως ότι η κατάρτιση του κοινού καταλόγου είναι αυτό τούτο το αντικείμενο του άρθρου 100 Γ του κανονισμού. Το Συμβούλιο δέχεται ότι θα είχε την υποχρέωση να ζητήσει νέα γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου αν είτε διέγραφε είτε πρόσθετε σημαντικό αριθμό τρίτων χωρών. Εν πάση περιπτώσει, η προκύπτουσα «ταξινόμηση» των τρίτων χωρών είναι άκρως πολιτικό ζήτημα επί του οποίου τα όργανα μπορεί να έχουν αποκλίνουσες απόψεις και

το οποίο μπορεί να επηρεάσει σε μεγάλο βαθμό τη σχέση μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών αυτών. Το παράρτημα του κανονισμού αποτελεί την πλέον σημαντική διάταξή του και, επομένως, νομίζω ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να τον τροποποιήσει αν δεν δώσει στο Κοινοβούλιο την ευκαιρία να γνωμοδοτήσει επί των τροποποιήσεων. Στην υπό κρίση υπόθεση δεν νομίζω ότι οι τροποποιήσεις του καταλόγου είναι τόσο μικρής σημασίας ώστε το Συμβούλιο να απαλλάσσεται της ρητώς προβλεπομένης υποχρεώσεώς του να ζητήσει τη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου όσον αφορά τον καθορισμό του καταλόγου τρίτων χωρών, τις οποίες αφορά η απαίτηση θεωρήσεως.

31. Εν πάση περιπτώσει, νομίζω ότι το κριτήριο της «ουσιαστικής τροποποιήσεως» διατυπώθηκε από το Δικαστήριο ως κριτήριο για το αν υπήρξε επαρκής η διαβούλευση με το Κοινοβούλιο σε θέματα πολιτικής, κυρίως μεταφορών, όπου το Συμβούλιο έχει ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας. Νομίζω ότι αυτό το κριτήριο δεν είναι το κατάλληλο, οσάκις η Συνθήκη απαιτεί γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου επί διακριτικής ευχέρειας επιλογής μεταξύ δύο δυνατοτήτων. Το άρθρο 188 Β, παράγραφος 3, της Συνθήκης, π. χ., υποχρεώνει το Συμβούλιο να ζητήσει τη γνώμη του Κοινοβουλίου σχετικά με τον διορισμό των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου· αν το Συμβούλιο, αφού λάβει την έγκριση του Κοινοβουλίου επί ενός πίνακα οκτώ υποψηφίων, επιθυμεί να επανατοποθετήσει έναν υποψήφιο, δεν μπορεί να αποφύγει την υποχρέωση να ζητήσει και πάλι τη γνώμη του Κοινοβουλίου με την αιτιολογία ότι, αν διοριστεί ο νέος υποψήφιος θα αποτελεί μόνο το ένα δέκατο πέμπτο της ομομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ότι δηλαδή η τροποποίηση δεν είναι ουσιαστική. Ομοίως, εν προκειμένω, το άρθρο 100 Γ της Συνθήκης απαιτεί ρητώς διαβούλευση με το Κοινοβούλιο για τον καθορισμό «των τρίτων χωρών των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση για να διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών». Για κάθε επιμέρους χώρα, η ευχέρεια επιλογής είναι η αναγραφή της στον κατάλογο ή ο αποκλεισμός της από αυτόν· το κριτήριο της «ουσιαστικής τροποποιήσεως» μπορεί μεν να εφαρμοστεί σε άλλες διατάξεις του κανονισμού, πλην όμως δεν νομίζω ότι μπορεί να εφαρμοστεί προκειμένου να κριθεί αν έχουν εφαρμογή οι συγκεκριμένες απαιτήσεις της Συνθήκης σχετικά με τον κατάλογο του παραρτήματός της. Αυτό δεν θίγει κατά κανένα τρόπο την ουσιαστική ευχέρεια του Συμβουλίου ως προς την επιλογή των τρίτων χωρών που θα περιληφθούν στον σχετικό κατάλογο, αλλ' απλώς επιδιώκεται να τηρηθεί προσηκόντως η διαδικασία του άρθρου 100 Γ, παράγραφος 1, για την κατάρτιση του πίνακα.

32. Το Συμβούλιο επιχειρεί να δικαιολογήσει τη διαγραφή 28 χωρών από τον κατάλογο με την αιτιολογία ότι, κατά το μεγαλύτερο μέρος, δεν αντιπροσωπεύουν κίνδυνο σοβαρής μετανάστευσης προς την Κοινότητα, τόσο λόγω αποστάσεως όσο και λόγω μικρού πληθυσμού. Η αντίδραση του Συμβουλίου στην παρατήρηση του Κοινοβουλίου ως προς την παρουσία της Νότιας Αφρικής, της Ζιμπάμπουε και της Μποτσουάνα στην κατηγορία αυτή και το γεγονός ότι η όποια στάθμιση του κινδύνου μεταναστεύσεως θα ισχύει μάλλον για μικρό χρονικό διάστημα, ήταν ότι συμφωνεί με τη δεύτερη παρατήρηση, πλην όμως τονίζει τις πρόσφατες θετικές πολιτικές εξελίξεις στη Νότια Αφρική. Παρατηρεί ότι «θα μπορούσε κανείς να θεωρήσει ότι το Κοινοβούλιο συμφωνεί» με τις πολιτικές αυτές εξελίξεις. Ίσως· πλην όμως αυτό αποτελεί πολιτική εκτίμηση και δεν εναπόκειται μόνο στο Συμβούλιο.

33. Το Συμβούλιο υποστήριξε για πρώτη φορά με την ανταπάντηση ότι, καίτοι αφαίρεσε τις χώρες αυτές από τον αρνητικό κατάλογο του παραρτήματος 1, το έπραξε ανταποκρινόμενο στην άποψη του Κοινοβουλίου ότι «(...) καμία τρίτη χώρα *των οποίων σήμερα οι κάτοικοι δεν χρήζουν θεώρησσης για να εισέρχονται σε ένα κράτος μέλος*» (τροπολογία 3, η υπογράμμιση δική μου) δεν θα πρέπει να περιληφθεί σ' αυτόν τον κατάλογο. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι όλες αυτές οι χώρες εμπίπτουν σ' αυτόν τον ορισμό ως πρώην αποικίες ορισμένων κρατών μελών, ιδίως του Ηνωμένου Βασιλείου. Δεν θεωρώ αναγκαίο ούτε και μου είναι δυνατό να διατυπώσω άποψη επί του σημείου αυτού λόγω του ότι η πληροφορία δεν είναι πλήρης και η προπαρατεθείσα προτεινόμενη τροπολογία είναι ασαφής. Εν πάση περιπτώσει η *προσθήκη* τριών χωρών είναι, κατά τη γνώμη μου, σημαντική.

34. Η αιτιολογία που προβάλλει το Συμβούλιο για την προσθήκη στον κατάλογο που πρότεινε η Επιτροπή του Περού, της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας (Σερβίας και Μαυροβουνίου) είναι ότι, αν ληφθεί υπόψη ο αριθμός των χωρών που περιλαμβάνονται στον προτεινόμενο κατάλογο (126), η προσθήκη των τριών αυτών χωρών πρέπει να θεωρηθεί ως απλή λεπτομερειακή τροποποίηση. Δεν συμφωνώ με την άποψη του Συμβουλίου. Η προσθήκη ή η αφαίρεση έστω και μιας μόνο χώρας χωρίς διαβούλευση με το Κοινοβούλιο νομίζω ότι συνιστά καταρχήν ουσιαστική τροποποίηση. Σε μια διαδικασία πολιτικού χαρακτήρα εναπόκειται στους μετέχοντες να αποφασίσουν ποιες χώρες πρέπει ή δεν πρέπει να περιληφθούν. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να προβεί σε εκτίμηση των κατά μεγάλο μέρος πολιτικού χαρακτήρα επιχειρημάτων του Συμβουλίου και δεν μπορεί να κρίνει, επί αριθμητικής απλώς βάσεως, αν μια τροποποίηση του πίνακα είναι ουσιαστική. Οι σχετικές προσθήκες πρέπει δηλαδή να θεωρηθούν ουσιαστικές.

35. Η τρίτη κύρια αιτίαση του Κοινοβουλίου αφορά την αφαίρεση από την πρόταση της αρχής της αμοιβαίας αναγνωρίσεως, και ιδιαίτερα τη διαγραφή από την πρόταση του άρθρου 2 της φράσεως ότι «ένα κράτος μέλος δεν δικαιούται να απαιτεί θεώρηση από κάποιο πρόσωπο το οποίο επιθυμεί να διέλθει τα εξωτερικά του σύνορα και το οποίο έχει στην κατοχή του θεώρηση την οποία εξέδωσε κάποιο άλλο κράτος μέλος, στον βαθμό όπου η θεώρηση αυτή ισχύει σε όλη την Κοινότητα». Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η διαγραφή κάθε αναφοράς στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης υπήρξε αναγκαία για λόγους ασφάλειας δικαίου, δεδομένου ότι τα μέτρα που απαιτούνται για να εφαρμοστεί στην πράξη η αρχή αυτή μπορούν να ληφθούν μόνο, κατά την άποψη του Συμβουλίου, στο πλαίσιο του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, «Διατάξεις σχετικά με τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων», και δη βάσει των άρθρων K έως K.9. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η αρμοδιότητα της Κοινότητας περιορίζεται στην κατάρτιση ενός καταλόγου χωρών κατά την έννοια του άρθρου 100 Γ, παράγραφος 1, της Συνθήκης και μιας θεωρήσεως ενιαίου τύπου, και ότι όλα τα λοιπά ζητήματα, περιλαμβανομένης και της αμοιβαίας αναγνωρίσεως, εμπίπτουν στο άρθρο K. Το Συμβούλιο υποστηρίζει, επομένως, ότι η απαλοιφή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως οφείλεται στην άποψη του ότι η πρόβλεψη της αρχής αυτής στον κανονισμό θα ήταν παράνομη.

36. Αν γινόταν δεκτό το επιχείρημα του Συμβουλίου, θα δημιουργούσε πολύ σοβαρά προβλήματα στο Δικαστήριο. Το πρώτο αφορά τον ρόλο του Δικαστηρίου στην ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το άρθρο Λ της Συνθήκης αυτής [25] δεν επιτρέπει στο Δικαστήριο να ασκήσει τις κατά τη Συνθήκη ΕΚ αρμοδιότητές του σε σχέση με τον τίτλο VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και, συνεπώς, το Δικαστήριο δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να ερμηνεύσει αυτόν τον τίτλο. Το Δικαστήριο όμως οφείλει να ερμηνεύσει τις διατάξεις του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης, αν απαιτείται για την έκδοση της αποφάσεώς του. Προς τούτο πρέπει να ακολουθήσει την πάγια πρακτική του, να λαμβάνει δηλαδή υπόψη «συγχρόνως το πνεύμα, την οικονομία και το γράμμα» της οικείας διάταξης «καθώς και το σύστημα και τους σκοπούς της Συνθήκης» [26]. Για να καταλήξει σε κρίση σχετικά με το εύρος της κοινοτικής αρμοδιότητας βάσει του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης, το Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει τη διάταξη αυτή εντός του οικείου πλαισίου της Συνθήκης και δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να περιορίσει την ερμηνεία αυτή με αναφορά σε διάταξη την οποία ρητώς δεν του επιτρέπεται να ερμηνεύσει. Αν υποτεθεί, πάντως, ότι το Δικαστήριο έχει την αρμοδιότητα να λάβει γενικώς υπόψη τον τίτλο VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι φανερό ότι ο τίτλος αυτός αφορά τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, η οποία αποτελεί δραστηριότητα που δεν θα πρέπει να περιορίζει την αρμοδιότητα της Κοινότητας. Επιπλέον, το άρθρο Μ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση προβλέπει ότι καμιά διάταξη της Συνθήκης αυτής — πράγμα που καλύπτει και τον τίτλο VI — «δεν θίγει τις Συνθήκες για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (...)». Το ίδιο το άρθρο Μ εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Εν κατακλείδι νομίζω ότι το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας το άρθρο 100 Γ, οφείλει να το πράξει αγνοώντας το περιεχόμενο του τίτλου VI και έχοντας υπόψη ότι το περιεχόμενο του τίτλου αυτού δεν επηρεάζει το άρθρο 100 Γ, πέρα από το άρθρο Κ.3, παράγραφος 2, στοιχείο γ', τρίτο εδάφιο.

37. Η δεύτερη δυσχέρεια συνδέεται στενότερα με τη φύση της υπό κρίση προσφυγής, ότι δηλαδή ασκείται από το Κοινοβούλιο, σ' ένα νομικό πλαίσιο στο οποίο το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα μόνο ενόψει της προστασίας των προνομίων του Κοινοβουλίου, δηλαδή το δικαίωμά του να γνωμοδοτεί. Στις περισσότερες περιπτώσεις, το Κοινοβούλιο δεν έχει το δικαίωμα που έχουν γενικώς τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο και η Επιτροπή βάσει του άρθρου 173 να αμφισβητήσουν το κύρος, *μεταξύ άλλων*, πράξεως του Συμβουλίου λόγω αναρμοδιότητας. Πράγματι, το Συμβούλιο επωφελείται της δικής αναρμοδιότητας. Η αντίδραση σ' αυτό το στοιχείο θα υπαγόρευε κατ' ανάγκη τη δυνατότητα του Κοινοβουλίου να εισέλθει εμμέσως στη διαμάχη περί την αρμοδιότητα σ' ένα πλαίσιο όπου ενδιαφέρεται μόνο να προστατεύσει τα προνόμιά του. Η διαδικασία διαβουλεύσεως αντιπροσωπεύει ουσιώδες στοιχείο της ισορροπίας μεταξύ των οργάνων που αντικατοπτρίζει τη δημοκρατική φύση του Κοινοβουλίου. Στο νομικό επίπεδο, το Δικαστήριο απαιτεί να τηρείται η διαδικασία αυτή αλλά δεν κρίνει, αναδρομικώς, ποιου οργάνου οι απόψεις περί αρμοδιότητας ήταν ορθές.

25 — Το άρθρο Λ ορίζει ότι οι διατάξεις των διαφόρων Συνθηκών περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων «(...) οι οποίες αναφέρονται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου (...) και στην άσκηση της αρμοδιότητας αυτής (...)» εφαρμόζονται μόνο σε ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στις οποίες περιλαμβάνεται μεν το άρθρο Λ, αλλά δεν περιλαμβάνεται ολόκληρο το άρθρο Κ, εκτός της διατάξεως του άρθρου Κ.3, παράγραφος 2, στοιχείο γ', που δεν ενδιαφέρει την υπό κρίση υπόθεση.

26 — Απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1973, υπόθεση 6/72, Europemballage και Continental Can κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 445, σκέψη 22).

38. Νομίζω ότι η απάντηση και στα δύο σημεία βρίσκεται στην εφαρμογή της γραμματικής προσέγγισης που καθιερώνει το Δικαστήριο με τη νομολογία του. Αν υπάρχει ουσιαστική τροποποίηση στο πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο του νομοθετήματος, ακόμη και αν έχει υπαγορευθεί από συγκεκριμένη άποψη ως προς την έλλειψη αρμοδιότητας, άποψη την οποία είναι γνωστό ότι δεν συμμερίζεται το Κοινοβούλιο, τότε το Κοινοβούλιο πρέπει να κληθεί να γνωμοδοτήσει και πάλι. Εν πάση περιπτώσει, το γεγονός ότι μια συγκεκριμένη τροποποίηση υπαγορεύθηκε από την ερμηνεία που δίνει το Συμβούλιο στις εφαρμοστέες διατάξεις δεν αρκεί να απαλλάξει το τελευταίο από την υποχρέωση νέας διαβουλεύσεως. Εν τέλει, το κάθε πολιτικό όργανο της Κοινότητας, όταν προτείνει, εξετάζει και υιοθετεί κοινοτική νομοθεσία, υιοθετεί συγχρόνως και μια ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων της Συνθήκης, την οποία τα άλλα όργανα ίσως συμμερίζονται και ίσως όχι. Από τη σκοπιά αυτή μπορεί να γίνει παραλληλισμός με την περίπτωση της τροποποιήσεως από το Συμβούλιο της νομικής βάσεως κοινοτικής νομοθεσίας που προτείνει η Επιτροπή και εγκρίνει το Κοινοβούλιο· οσάκις η τροποποίηση έχει ως αποτέλεσμα ότι αλλάζει η νομοθετική διαδικασία προς μία διαδικασία που εξασφαλίζει μικρότερης εκτάσεως συμμετοχή του Κοινοβουλίου από την αρχικώς προταθείσα, το Συμβούλιο φρονεί πάντα, ορθά κατά τη γνώμη μου, την άποψη ότι η τροποποίηση αυτή επηρεάζει ουσιαστικά την πρόταση και επομένως γεννά την υποχρέωση νέας διαβουλεύσεως [27].

39. Όσον αφορά το κατά πόσον συνιστά ουσιαστική τροποποίηση η αφαίρεση της αμοιβαίας αναγνωρίσεως, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το γεγονός ότι το Κοινοβούλιο πρότεινε (βλ. τροπολογία 8 που συνοψίζεται στην παράγραφο 4 ανωτέρω) να συνοδεύεται η υποχρέωση της αμοιβαίας αναγνωρίσεως που επιβάλλει το άρθρο 2 της προτάσεως της Επιτροπής με διατάξεις σχετικά με την έκταση της υποχρεώσεως και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες θα εκδοθούν οι «θεωρήσεις ενιαίου τύπου» αποδεικνύει τη σημασία που αποδίδεται στην αρχή αυτή. Το Συμβούλιο δεν υποστηρίζει ότι η αφαίρεση της αμοιβαίας αναγνωρίσεως δεν συνιστά ουσιαστική τροποποίηση. Αντιθέτως, επισημαίνει ότι η επίτευξη της αμοιβαίας αναγνώρισης δεν ήταν δυνατή βάσει της Συνθήκης, διότι, κατά την άποψή του, δεν μπορεί να θεσπισθεί βάσει του άρθρου 100 Γ, αλλά προϋποθέτει την ταυτόχρονη υπογραφή από τα κράτη μέλη, δυνάμει του άρθρου Κ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, της Συμβάσεως σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος του Συμβουλίου υπαινίχθηκε ένα στοιχείο πολιτικής αφέλειας στην πρόταση της Επιτροπής, επί του οποίου, βεβαίως, δεν διατυπώνω άποψη. Όταν τελικά η Σύμβαση εκείνη δεν υπογράφηκε, υποστηρίζει το Συμβούλιο, η φράση «θεώρηση που ισχύει σε όλη την Κοινότητα», από την πρόταση του άρθρου 2, έχασε το περιεχόμενό της και αν παρέμενε στον κανονισμό όπως εκδόθηκε, θα δημιουργούσε παραπλανητική εντύπωση, θίγουσα την ασφάλεια δικαίου. Όπως είναι φανερό, το επιχείρημα αυτό εξακολουθεί να απηχεί μια συγκεκριμένη άποψη σχετικά με το εύρος της αρμοδιότητας που έχει η Κοινότητα κατά το άρθρο 100 Γ της Συνθήκης και όχι αμφισβήτηση του σημαντικού χαρακτήρα της διαφοράς μεταξύ της προτάσεως και του κανονισμού. Πέραν της συσταλτικής ερμηνείας που δίνει το Συμβούλιο, εκ πρώτης όψεως, το άρθρο 100 Γ, παρά-

27 — Βλ., π. χ., τις υποθέσεις C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουνίου 1991, Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 3), C-295/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Ιουλίου 1992, Συλλογή 1992, σ. I-4193, σημείο 19 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Jacobs, σ. I-4221), και C-271/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Μαρτίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-1689, σκέψη 7).

γραφος 1, της Συνθήκης επιδέχεται εξίσου την ερμηνεία ότι η θεώρηση που χορηγείται στον υπήκοο τρίτης χώρας που απαριθμείται σε πράξη της Κοινότητας εκδιδομένης δυνάμει της διατάξεως αυτής είτε πρέπει να αναγωρίζεται σε όλα τα κράτη μέλη είτε μπορεί να αναγνωρίζεται, αν έτσι ορίζει η εν λόγω πράξη. Εν προκειμένω δεν χρειάζεται να επιλέξουμε μεταξύ αυτών των ερμηνειών. Πράγματι, διαφορετικές απόψεις μπορεί να είχαν όχι μόνο το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αλλά και η Επιτροπή [28]. Αρκεί να παρατηρήσω ότι, αν υποτεθεί ότι το άρθρο 100 Γ, παράγραφος 1, προβλέπει σιωπηρά αμοιβαία αναγνώριση τότε ο ουσιαστικός χαρακτήρας της τροποποιήσεως είναι αναμφισβήτος, φαίνεται δε ότι το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή υιοθέτησαν αυτή την άποψη περί του άρθρου αυτού. Δεδομένου ότι η ορθή εκτίμηση της ουσιαστικής τροποποιήσεως στηρίζεται σε σύγκριση των κειμένων και όχι σε επίλυση ζητημάτων περί αρμοδιότητας, το Συμβούλιο όφειλε να ζητήσει εκ νέου τη γνώμη του Κοινοβουλίου. Υπό τις συνθήκες αυτές, θεωρώ ότι η προφυγή του Κοινοβουλίου πρέπει να γίνει δεκτή.

Δ — Η διατήρηση των αποτελεσμάτων του κανονισμού

40. Με το υπόμνημα αντικρούσεως το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο, βάσει του άρθρου 174 της Συνθήκης, να περιορίσει τα αποτελέσματα ενδεχόμενης ακυρώσεως του κανονισμού. Το Κοινοβούλιο δεν διατύπωσε παρατηρήσεις επί του αιτήματος αυτού. Το καθού υποστηρίζει ότι, αν τα έννομα αποτελέσματα του κανονισμού δεν διατηρηθούν μέχρις ότου εκδοθεί νέα ρύθμιση, θα προκύψει σημαντική νομική αβεβαιότητα για τους υπηκόους των τρίτων χωρών που περιλαμβάνονται στον κοινό κατάλογο του κανονισμού. Δεδομένου ότι η κατάρτιση του πίνακα αυτού αντιπροσωπεύει ένα «βήμα» προς την ενδεχόμενη πλήρη εναρμόνιση των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων θα πρέπει να διαθέτουν θεώρηση για να εισέλθουν στην Κοινότητα, η απεριόριστη ακύρωση των αποτελεσμάτων του κανονισμού θα αποκαθιστούσε, παραδόξως, το status quo ante, όπου τα κράτη μέλη ήταν ελεύθερα να εφαρμόζουν στον τομέα των θεωρήσεων οποιαδήποτε πολιτική επιθυμούσαν. Επομένως, καίτοι ο ρόλος του κοινού καταλόγου είναι ίσως σήμερα απλώς και μόνο πληροφοριακός, δεν παύει να απαλλάσσει τους υπηκόους των χωρών τις οποίες περιλαμβάνει από την ανάγκη να πληροφορούνται από θεωρητικά διαφορετικές εθνικές αρχές αν χρειάζονται θεώρηση για να ταξιδέψουν στην Κοινότητα. Πιστεύω, λοιπόν, ότι για λόγους ασφάλειας δικαίου πρέπει να διατηρηθούν τα αποτελέσματα του κανονισμού. Διατυπώνοντας, πάντως, αυτή την πρόταση θεωρώ σκόπιμο να υπογραμμίσω την υποχρέωση που έχει, ιδίως, το Συμβούλιο, να προχωρήσει αμελλητί στην έκδοση νέου κανονισμού, κατά τη διαδικασία του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης. Υπενθυμίζω ότι, το Δικαστήριο απέρριψε μεν το αίτημα του Κοινοβουλίου στην υπόθεση «φόροι οδικών μεταφορών», να τάξει δηλαδή προθεσμία στο Συμβούλιο, τόνισε όμως ότι το όργανο αυτό οφείλει «να επανορθώσει, εντός εύλογης προθεσμίας, τη διαπραχθείσα αμέλεια» [29].

28 — Βλ., επίσης, π. χ., τις απόψεις που διατυπώνονται στα ακόλουθα δημοσιεύματα: O'Keeffe, «The New Draft External Frontiers Convention and the Draft Visa Regulation» στο J. Monar & R. Morgan eds., *The Third Pillar of the European Union*, (Βρυξέλλες, 1994), σ. 135 επ.· Hailbronner, «Visa Regulations and Third-Country Nationals in EC Law», (1994) 31 *CMLRev* 969· Peers, «The Visa Regulation: Free Movement Blocked Indefinitely» (1996) 21 *ELRev* 150.

29 — Σκέψη 33 της αποφάσεως.

V — Πρόταση

41. Για τους προεκτεθέντες λόγους προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΚ) 2317/95 του Συμβουλίου, της 25ης Σεπτεμβρίου 1995, για καθορισμό των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών·

2) να κρίνει ότι ο ακυρωθείς κανονισμός εξακολουθεί να παράγει αποτελέσματα μέχρις ότου το Συμβούλιο εκδώσει νέα σχετική ρύθμιση·

3) να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

4) να ορίσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία θα φέρει τα δικά της έξοδα.