ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 10ης Νοεμβρίου 1993 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Κοινοβούλιο προσβάλλει εκ νέου πράξη του Συμβουλίου με το αιτιολογικό ότι, το Συμβούλιο, εκδίδοντας την πράξη αυτή επί εσφαλμένης νομικής βάσεως, προσέβαλε τις προνομίες του Κοινοβουλίου. Η επίμαχη πράξη είναι ο δημοσιονομικός κανονισμός 91/491/ΕΟΚ, της 29ης Ιουλίου 1991, εφαρμοστέος στη συνεργασία για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης στα πλαίσια της τέταρτης Συμβάσεως ΑΚΕ-ΕΟΚ [1] (στο εξής: προσβαλλόμενη πράξη). Η προσφυγή του Κοινοβουλίου θέτει το σημαντικό ζήτημα αν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως πρέπει να εντάσσεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Ιστορικό της διαφοράς

2. Η τέταρτη Σύμβαση ΑΚΕ-ΕΟΚ (στο εξής: Σύμβαση) συνήφθη στη Λομέ στις 15 Δεκεμβρίου 1989 μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, αφενός, και 68 κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (τα κράτη ΑΚΕ), αφετέρου [2]. Εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα με απόφαση του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 25ης Φεβρουαρίου 1991 [3]. Όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, συνήφθη βάσει του άρθρου 238 της Συνθήκης. Τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 1991.

3. Σύμφωνα με το άρθρο 1, θεμελιώδης σκοπός της Συμβάσεως είναι η συνεργασία μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών ΑΚΕ προκειμένου να προωθηθεί και να επιταχυνθεί η οικονομική, πολιτιστική και κοινωνική ανάπτυξη των κρατών ΑΚΕ. Το άρθρο 1 ορίζει επίσης ότι τα συμβαλλόμενα μέρη αποσκοπούν στο να δημιουργηθεί, με την προοπτική μιας πιο δίκαιης και ισόρροπης διεθνούς οικονομικής τάξης, ένα πρότυπο σχέσεων μεταξύ ανεπτυγμένων και αναπτυσσομένων κρατών.

4. Ο τίτλος ΙΙΙ (άρθρα 220 έως 327) του τρίτου μέρους της Συμβάσεως επιγράφεται «Συνεργασία για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης». Οι απώτεροι σκοποί αυτής της

* *Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.*

1 — ΕΕ 1991, L 266, σ. 1.

2 — ΕΕ 1991, L 229, σ. 3. Εκτός από τα αρχικά μέρη, η Namibia *προσχώρησε στη Σύμβαση το 1990.*

3 — Απόφαση 91/400/ΕΚΑΧ/ΕΟΚ, ΕΕ 1991, L 229, σ. 1.

συνεργασίας είναι να προωθήσει τη μακροπρόθεσμη κοινωνική, πολιτιστική και οικονομική ανάπτυξη των κρατών ΑΚΕ και να συμβάλει στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου των πληθυσμών τους με τη χορήγηση επαρκών χρηματοδοτικών μέσων και κατάλληλης τεχνικής βοήθειας [4]. Προς τον σκοπό αυτό, η συνεργασία για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης πρέπει να παρασχεθεί με πολύ γενναιόδωρους όρους [5]. Στο πλαίσιο της Συμβάσεως, η συνεργασία για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης καλύπτει μεταξύ άλλων επενδυτικά σχέδια και προγράμματα, γενικά και τομεακά προγράμματα ενίσχυσης των εισαγωγών, δημοσιονομική ενίσχυση που αποσκοπεί στην άμβλυνση των εσωτερικών οικονομικών περιορισμών, υποστήριξη των μέτρων που συμβάλλουν στη μείωση των επιβαρύνσεων που προκύπτουν από το χρέος και στην απάλυνση των προβλημάτων του ισοζυγίου πληρωμών καθώς και προγράμματα τεχνικής συνεργασίας [6]. Προβλέπεται επίσης υποστήριξη από την Κοινότητα για τα προγράμματα διαρθρωτικών προσαρμογών στα κράτη ΑΚΕ [7].

5. Το συνολικό ποσό της χρηματοδοτικής συνδρομής της Κοινότητας ανέρχεται σε 12 000 εκατομμύρια ECU για την πενταετία που αρχίζει την 1η Μαρτίου 1990 [8]. Το μεγαλύτερο μέρος του ποσού αυτού πρέπει να καταβληθεί στα κράτη ΑΚΕ υπό μορφή επιδοτήσεων.

4 — Άρθρο 220, παράγραφοι α΄ και β΄.

5 — Άρθρο 221, παράγραφος β΄.

6 — Άρθρο 224.

7 — Άρθρα 243 έως 250.

8 — Βλ. άρθρο 231 της Συμβάσεως και άρθρο 1, παράγραφος 1, του χρηματοδοτικού πρωτοκόλλου της Συμβάσεως, ΕΕ 1991, L 229, σ. 133.

6. Στις 16 Ιουλίου 1990, οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντες στα πλαίσια του Συμβουλίου συνήψαν μια εσωτερική συμφωνία για τη χρηματοδότηση και τη διαχείριση των κοινοτικών ενισχύσεων στο πλαίσιο της Σύμβασης [9] (στο εξής: εσωτερική συμφωνία). Το άρθρο 1 της εσωτερικής συμφωνίας αναφέρεται στην εκ μέρους των κρατών μελών ίδρυση του εβδόμου Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης (στο εξής: Ταμείο). Το άρθρο 1 εξειδικεύει επίσης τη συνεισφορά καθε κράτους μέλους στο Ταμείο. Το άρθρο 32 ορίζει τα εξής:

«Οι διατάξεις εφαρμογής της παρούσας συμφωνίας περιλαμβάνονται σε δημοσιονομικό κανονισμό που εκδίδεται, μόλις τεθεί σε ισχύ η Σύμβαση, από το Συμβούλιο, με την ειδική πλειοψηφία που προβλέπεται στο άρθρο 21, παράγραφος 4, με βάση σχέδιο της Επιτροπής και αφού ζητηθεί η γνώμη της Τράπεζας για τις διατάξεις που την αφορούν, καθώς και του Ελεγκτικού Συνεδρίου που ιδρύθηκε με το άρθρο 206 της Συνθήκης.»

Η ειδική πλειοψηφία του άρθρου 21, παράγραφος 4, βασίζεται σε σύστημα σταθμιζομένων ψήφων το οποίο αντικατοπτρίζει τη συμβολή κάθε κράτους μέλους στο Ταμείο και διαφέρει από το σύστημα που προβλέπεται στο άρθρο 148, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

9 — ΕΕ 1991, L 229, σ. 288.

7. Σύμφωνα με το άρθρο 32 της εσωτερικής συμφωνίας, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συβούλιο σχέδιο δημοσιονομικού κανονισμού τον Ιούνιο του 1990 και τροποποιήσεις του σχεδίου αυτού τον Οκτώβριο του 1990. Με έγγραφο της 26ης Οκτωβρίου 1990, το Συμβούλιο ζήτησε τη γνώμη του Κοινοβουλίου ως προς το τροποποιημένο σχέδιο της Επιτροπής. Με ψήφισμα της 14ης Δεκεμβρίου 1990 [10], το Κοινοβούλιο προσέβαλε τη νομική βάση επί της οποίας υποβλήθηκε το σχέδιο της Επιτροπής. Διατύπωσε την άποψη ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός θα έπρεπε να εκδοθεί βάσει του άρθρου 209 της Συνθήκης και να έχει τη μορφή κανονισμού υπό την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης. Κάλεσε την Επιτροπή να πράξει τα δέοντα. Με ψήφισμα της 14ης Μαΐου 1991 [11], το Κοινοβούλιο απέρριψε το σχέδιο της Επιτροπής με το αιτιολογικό ότι αντέκειτο προς τις διατάξεις της Συνθήκης, ειδικότερα δε προς τα άρθρα 199 και 209, και ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει νέο σχέδιο λαμβάνοντας υπόψη τον γενικό δημοσιονομικό κανονισμό [12]. Το Συμβούλιο δεν ακολούθησε την γνώμη του Κοινοβουλίου. Τουναντίον εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη βάσει της εσωτερικής συμφωνίας.

8. Η προσβαλλόμενη πράξη διαιρείται σε έξι τίτλους. Ο τίτλος Ι (άρθρα 1 έως 7) ορίζει τις συνεισφορές των κρατών μελών στο Ταμείο και θεσπίζει τις γενικές αρχές όσον αφορά τις καταβολές στο Ταμείο. Ο τίτλος ΙΙ (άρθρα 8 έως 43) ρυθμίζει τη διαχείριση του Ταμείου. Θεσπίζει κανόνες που αφορούν τα έσοδα του Ταμείου, την ανάληψη, εκκαθάριση, εντολή πληρωμής και πληρωμή των δαπανών του Ταμείου και την ευθύνη των δημοσιονομικών υπαλλήλων. Ο τίτλος ΙΙΙ (άρθρα 44 έως 60) ρυθμίζει τα εκτελεστικά μέτρα και ο τίτλος IV (άρθρα 61 έως 68) θεσπίζει τα καθήκοντα των εκτελεστικών οργάνων. Ο τίτλος V (άρθρα 69 έως 77) περιλαμβάνει τους κανόνες για την απόδοση και τον έλεγχο των λογαριασμών και ο τίτλος VI (άρθρα 78 έως 79) περιλαμβάνει τις τελικές διατάξεις.

9. Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε επί εσφαλμένης νομικής βάσεως. Ισχυρίζεται ότι οι δαπάνες που αφορούν την ενίσχυση της αναπτύξεως που προβλέπει η Σύμβαση είναι κοινοτικές δαπάνες. Το μέτρο θα έπρεπε επομένως να έχει ληφθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 209 της Συνθήκης, το οποίο ορίζει τα εξής:

«Το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομοφώνως, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και μετά γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου:

α) εκδίδει τους δημοσιονομικούς κανονισμούς που ρυθμίζουν ιδίως τη διαδικασία τη σχετική με την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού και την απόδοση και εξέλεγξη των λογαριασμών (...)».

10 — ΕΕ 1991, C 9, σ. 88.

11 — ΕΕ 1991, C 158, σ. 28.

12 — Δημοσιονομικός κανονισμός εφαρμοστέος στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, βλ. νέο κείμενο στην ΕΕ 1991, C 80, σ. 1.

10. Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 199 της Συνθήκης το οποίο καθιερώνει την αρχή της ενότητας του κοινοτικού προϋπολογισμού, όλα τα έσοδα και έξοδα της Κοινότητας πρέπει να εγγράφονται στον προϋπολογισμό. Ισχυρίζεται ότι μόνον ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να εισαγάγει εξαίρεση από τον κανόνα αυτό, ενεργώντας στο πλαίσιο των εξουσιών του. Η εξαίρεση δεν μπορεί να εισαχθεί με εσωτερική συμφωνία.

11. Υπενθυμίζεται ότι το Κοινοβούλιο μπορεί να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως κατά πράξεως του Συμβουλίου ή της Επιτροπής καθόσον πληρούνται δύο προϋποθέσεις: η προσφυγή αποσκοπεί αποκλειστικά στη διαφύλαξη των προνομιών του Κοινοβουλίου και στηρίζεται μόνο σε λόγους αντλούμενους από την προσβολή των προνομιών αυτών: βλ. υπόθεση C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (υπόθεση Chernobyl) [13].

12. Το Κοινοβούλιο ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο, παραλείποντας να εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη βάσει του άρθρου 209, το οποίο προβλέπει τη διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προσέβαλε τις προνομίες του Κοινοβουλίου. Με το δικόγραφο της προσφυγής το Κοινοβούλιο ισχυρίζεται ότι υποστηρίζει ανεπιφύλακτα τη χορήγηση αναπτυξιακής ενισχύσεως στα κράτη ΑΚΕ σύμφωνα με τις διατάξεις της Συμβάσεως και ότι η αντίρρησή του αφορά μόνο τη διαδικασία που ακολουθήθηκε για τη θέση σε εφαρμογή της εν λόγω ενισχύσεως.

13. Η διένεξη που προκάλεσε την παρούσα δίκη δεν είναι νέα. Οι οικονομικές διατάξεις των τεσσάρων Συμβάσεων της Λομέ (όπως και αυτές των συμβάσεων της Γιαουντέ που προηγήθηκαν) τέθηκαν σε εφαρμογή μέσω Ευρωπαϊκού Ταμείου Αναπτύξεως [14]. Το Ταμείο αυτό ιδρύθηκε για κάθε Σύμβαση με εσωτερική συμφωνία των κρατών μελών. Το Κοινοβούλιο ζήτησε για πρώτη φορά να περιληφθεί το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως στον προϋπολογισμό το 1973: βλ. το ψήφισμα του Κοινοβουλίου της 14ης Φεβρουαρίου 1973, παράγραφος 7 [15]. Έκτοτε, επανέλαβε το αίτημα αυτό πολλές φορές χωρίς επιτυχία. Η άρνηση του Συμβουλίου να εντάξει στον προϋπολογισμό το πέμπτο Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως, το οποίο ιδρύθηκε στο πλαίσιο της δεύτερης Συμβάσεως της Λομέ, ήταν ένας από τους λόγους που οδήγησαν το Κοινοβούλιο να απορρίψει το σχέδιο του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1980.

14. Και η Επιτροπή, η οποία δεν παρενέβη στη διαδικασία αυτή, συνέστησε να περιληφθεί το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως στον προϋπολογισμό της Κοινότητας [16]. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

13 — Συλλογή 1990, σ. I-2041, σκέψη 27.

14 — Για γενική εξέταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αναπτύξεως, βλ. D. Strasser, *The Finances of Europe*, Luxembourg 1992, σ. 44-45, σ. 109 επ.

15 — ΟΙ 1973, C 14, σ. 25.

16 — Βλ. COM(79)4, 10 Ιανουαρίου 1979.

υποστήριξε επίσης την πρόταση αυτή. Στη γνωμοδότησή του όσον αφορά το σχέδιο δημοσιονομικού κανονισμού που θα εφαρμοσθεί στο πέμπτο Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως, ανέφερε τα εξής [17]:

«(...) οι δημοσιονομικές παρεμβάσεις του ΕΤΑ έχουν πράγματι κοινοτικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι επιδιώκουν τους ίδιους στόχους αναπτύξεως με όλες τις άλλες πράξεις υπέρ των συνδεδεμένων ή μη χωρών που προβλέπει ο γενικός προϋπολογισμός, ότι η διαχείριση γίνεται από όργανα της Κοινότητας και ότι εμπίπτουν στην εξουσία απαλλαγής του Κοινοβουλίου.

(...) ο κοινοτικός χαρακτήρας των δαπανών του ΕΤΑ συνεπάγεται την υποχρέωση να γίνεται σεβαστή η αρχή της ενότητας των κοινοτικών δαπανών και επειδή η αρχή αυτή τίθεται σε κίνδυνο όταν οι πράξεις που σχετίζονται με την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής συνεργασίας για την ανάπτυξη των χωρών ΑΚΕ γίνονται με μέσα διαφορετικά από αυτά που εφαρμόζονται στο σύνολο των άλλων μέτρων υπέρ των αναπτυσσομένων χωρών τα οποία ρυθμίζονται από τον δημοσιονομικό κανονισμό της 21ης Δεκεμβρίου 1977, ο οποίος εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (...)».

17 — ΕΕ 1981, C 45, σ. 3.

15. Τα κράτη μέλη απέρριψαν ωστόσο συστηματικά την ιδέα της εντάξεως του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αναπτύξεως στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Στις διαπραγματεύσεις που κατέληξαν στη σύναψη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Επιτροπή πρότεινε τροποποίηση του άρθρου 199 της Συνθήκης, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 199 θα όριζε ότι όλα τα έσοδα και οι δαπάνες, συμπεριλαμβανομένων των σχετικών με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως, πρέπει να περιλαμβάνονται στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η τροποποίηση αυτή δεν έγινε δεκτή. Τουναντίον, η τελική πράξη που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση περιλαμβάνει δήλωση σχετική με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως, η οποία έχει ως εξής:

«Η συνδιάσκεψη συμφωνεί να εξακολουθήσει να χρηματοδοτείται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως από τις εθνικές εισφορές σύμφωνα με τις παρούσες διατάξεις.»

16. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο εξήγησε γιατί τα κράτη μέλη προτιμούν να χρηματοδοτούν την ενίσχυση της αναπτύξεως που προορίζεται για τα κράτη ΑΚΕ με άμεσες εισφορές παρά να την εντάξουν στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Κατά το Συμβούλιο, η ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου Αναπτύξεως καθιστά δυνατό τον συντονισμό της ενισχύσεως της αναπτύξεως που χορηγείται στις χώρες ΑΚΕ βάσει των διαδοχικών Συμβάσεων της Λομέ με την

πολιτική ενισχύσεως της αναπτύξεως που ασκούν τα διάφορα κράτη μέλη. Ορισμένα κράτη μέλη χορηγούν αναπτυξιακή ενίσχυση στα κράτη ΑΚΕ και σε άλλες αναπτυσσόμενες χώρες επί διμερούς βάσεως. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η χορήγηση της ενισχύσεως αυτής αντανακλά ιστορικούς δεσμούς μεταξύ συγκεκριμένου κράτους μέλους και ορισμένων αναπτυσσομένων χωρών. Η εισφορά κάθε κράτους μέλους στο Ταμείο, όπως προβλέπεται από το άρθρο 1 της εσωτερικής συμφωνίας, λαμβάνει υπόψη τη διμερή αναπτυξιακή βοήθεια που χορηγούν τα κράτη μέλη. Τούτο δεν θα ήταν δυνατόν εάν η ενίσχυση προς τα κράτη ΑΚΕ που προβλέπεται από τη Σύμβαση αποτελούσε μέρος του κοινοτικού προϋπολογισμού. Περαιτέρω, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι η χρηματοδότηση της βοηθείας που προβλέπει η Σύμβαση με άμεσες εισφορές εκτός του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι προτιμότερη από πλευράς Κοινότητας. Οι εισφορές των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Ταμείο προστίθενται στους ιδίους πόρους της Κοινότητας και δεν αποτελούν μέρος αυτών. Σε περιπτώσεις όπως αυτή του οικονομικού έτους 1984, κατά το οποίο το σχέδιο προϋπολογισμού της Επιτροπής έφθασε το νόμιμο ανώτατο όριο των ιδίων πόρων της Κοινότητας, η σημασία της χρηματοδοτήσεως της αναπτυξιακής ενισχύσεως προς τα κράτη ΑΚΕ με άμεσες εισφορές εκτός του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι εμφανής.

17. Πρέπει να σημειωθεί ότι, μολονότι το Ταμείο δεν αποτελεί τμήμα του προϋπολογισμού, οι δαπάνες που έγιναν στο πλαίσιο αυτό δεν διαφεύγουν του ελέγχου του Κοινοβουλίου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Δυνάμει του άρθρου 33 της εσωτερικής συμφωνίας, με το κλείσιμο κάθε οικονομικού έτους, η Επιτροπή πρέπει να εγκρίνει τον λογαριασμό διαχειρίσεως καθώς και τον ισολογισμό του Ταμείου. Το άρθρο 33 ορίζει επίσης ότι, με την επιφύλαξη των διαδικασιών ελέγχου και απαλλαγής που προβλέπονται από το καταστατικό της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, το οποίο εφαρμόζεται στις ενέργειες που χρηματοδοτούνται από τους πόρους του Ταμείου που διαχειρίζεται η Τράπεζα, οι ενέργειες που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο υπόκεινται στις εξουσίες ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η απαλλαγή για την οικονομική διαχείριση του Ταμείου πρέπει να δοθεί στην Επιτροπή από το Κοινοβούλιο ύστερα από σύσταση του Συμβουλίου που αποφασίζει με την ειδική πλειοψηφία του άρθρου 21, παράγραφος 4, της εσωτερικής συμφωνίας. Οι λειτουργίες που ασκούν το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Κοινοβούλιο στο πλαίσιο αυτό θεσπίζονται λεπτομερέστερα στον τίτλο V της προσβαλλόμενης πράξεως.

Παραδεκτό της προσφυγής

18. Με χωριστή πράξη το Συμβούλιο ζήτησε από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή του Κοινοβουλίου ως απαράδεκτη χωρίς να προχωρήσει στην εξέταση της ουσίας της υποθέσεως. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη για δύο λόγους: πρώτον, διότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο υπό την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης. δεύτερον, διότι δεν εθίγησαν οι προνομίες του Κοινοβουλίου.

19. Σε υπόθεση όπου το Κοινοβούλιο επικαλείται προσβολή των προνομιών του,

επικρατεί κάποια αβεβαιότητα — μη αρθείσα ακόμη από τη νομολογία — κατά πόσον από τους προβαλλομένους λόγους ανακύπτουν ζητήματα παραδεκτού και κατά πόσον ζητήματα ουσίας [18]. Εφόσον το Δικαστήριο αποφάσισε τη συνεξέταση των ζητημάτων παραδεκτού και ουσίας, η διάκριση παρουσιάζει ελάχιστη πρακτική σημασία στην υπό κρίση περίπτωση. Νομίζω ότι το ζήτημα συνοπτικώς έχει ως εξής: εάν δεν έχουν θιγεί οι προνομίες του Κοινοβουλίου, η προσφυγή είναι αβάσιμη. εάν το μέτρο δεν αφορά τις προνομίες του Κοινοβουλίου, και ως εκ τούτου δεν μπορεί να τις προσβάλει, η προσφυγή είναι απαράδεκτη.

20. Με το πρώτο επιχείρημα του Συμβουλίου τίθεται καταφανώς ζήτημα παραδεκτού. Το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι πράξη του Συμβουλίου και όχι πράξη των κρατών μελών. Ισχυρίζεται, ωστόσο, ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν εκδόθηκε βάσει της Συνθήκης, αλλά βάσει αρμοδιότητας παρεχομένης από το άρθρο 32 της εσωτερικής συμφωνίας. Εφόσον η πράξη αυτή εκδόθηκε εκτός του πλαισίου της Συνθήκης, δεν πρόκειται για πράξη της Κοινότητας ούτε, κατά μείζονα λόγο, για δημοσιονομικό κανονισμό υπό την έννοια του άρθρου 209 της Συνθήκης.

21. Εν πάση περιπτώσει, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι δεν έθιξε τις προνομίες του Κοινοβουλίου με την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξεως. Εάν η πράξη αυτή είχε εκδοθεί δυνάμει του άρθρου 209 της Συνθήκης, όπως θα έπρεπε να είχε εκδοθεί κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο θα υπεχρεούτο να διαβουλευθεί με το Κοινοβούλιο. Καίτοι το άρθρο 32 της εσωτερικής συμφωνίας δεν προβλέπει διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ζήτησε την γνώμη του Κοινοβουλίου πριν εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη και το Κοινοβούλιο έδωσε τη γνώμη του. Επομένως, το Κοινοβούλιο άσκησε τη συμβουλευτική του λειτουργία και οι προνομίες του δεν προσβλήθηκαν.

22. Η Ισπανική Κυβέρνηση, η οποία παρενέβη υπέρ του Συμβουλίου, ισχυρίζεται επίσης ότι η προσφυγή του Κοινοβουλίου είναι απαράδεκτη, ερειδομένη σε επιχειρήματα παρεμφερή προς τα προβληθέντα από το Συμβούλιο.

23. Θα εξετάσω πρώτα το επιχείρημα ότι δεν προσβλήθηκαν οι προνομίες του Κοινοβουλίου λόγω του ότι υπήρξε εν πάση περιπτώσει διαβούλευση με το Κοινοβούλιο όσον αφορά την προσβαλλόμενη πράξη.

24. Δεν αμφισβητείται ότι στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις διαβουλεύσεως, παράβαση της

18 — Βλ. την υπόθεση C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψη 31, και την απόφαση της 30ής Ιουνίου 1993 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-181/91 και C-248/91, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (υπόθεση Bangladesh), Συλλογή 1993, σ. I-3685, σκέψη 32.

υποχρεώσεως διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο συνιστά προσβολή των προνομιών του. Το Δικαστήριο έκρινε ότι μεταξύ των προνομιών του Κοινοβουλίου περιλαμβάνεται η συμμετοχή του στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας [19]. Όσον αφορά ειδικότερα την υποχρέωση διαβουλεύσεως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η διαβούλευση επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να μετέχει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία και παρέχει στο Κοινοβούλιο αρμοδιότητα η οποία αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που θέλησε η Συνθήκη: υπόθεση 138/79, Roquette Frères κατά Συμβουλίου [20]. Στην ίδια υπόθεση το Δικαστήριο έκρινε ότι η παράβαση της υποχρεώσεως διαβουλεύσεως στις περιπτώσεις που προβλέπει η Συνθήκη συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου.

25. Επομένως, εάν το Συμβούλιο εκδώσει πράξη επί νομικής βάσεως που δεν προβλέπει προηγούμενη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, ενώ η πράξη αυτή θα έπρεπε να έχει εκδοθεί δυνάμει διατάξεως της Συνθήκης η οποία προβλέπει τη διαβούλευση αυτή, το Συμβούλιο αρνείται ουσιαστικά να αναγνωρίσει ότι το Κοινοβούλιο έχει το δικαίωμα να ζητηθεί η γνώμη του όσον αφορά την έκδοση της πράξεως αυτής. Νομίζω ότι το γεγονός αυτό συνιστά αφ' εαυτού προσβολή των προνομιών του Κοινοβουλίου. Είναι άνευ σημασίας το γεγονός ότι το Συμβούλιο ζητεί από το Κοινοβούλιο να υποβάλει τις απόψεις του και ότι, οσάκις υποβάλλονται, τις λαμβάνει υπόψη. Η συμμόρφωση προς τις διαδικασίες της Συνθήκης δεν εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια του οργάνου που εκδίδει την πράξη. Δεν αρκεί ότι το Συμβούλιο πράττει οικειοθελώς ό,τι οφείλει να πράξει δυνάμει σχετικής υποχρεώσεως. Η προσέγγιση αυτή είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλισθεί ο πλήρης σεβασμός της θεσμικής ισορροπίας που θέλησε η Συνθήκη. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι οι κανόνες που διέπουν τον σχηματισμό της βουλήσεως των κοινοτικών οργάνων διατυπώνονται στη Συνθήκη και δεν τελούν στη διάθεση ούτε των κρατών μελών ούτε των ιδίων των οργάνων [21].

26. Επιπλέον, κακώς το Συμβούλιο και η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι οι έννομες συνέπειες της υποχρεωτικής διαβουλεύσεως είναι όμοιες προς τις συνέπειες της προαιρετικής διαβουλεύσεως. Πρώτον, όπως ήδη αναφέρθηκε, παράβαση της υποχρεώσεως διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο, οσάκις η διαβούλευση αυτή απαιτείται από τη Συνθήκη, συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου. Η παράλειψη καθαρώς προαιρετικής διαβουλεύσεως δεν συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου. Δεύτερον, στις περιπτώσεις όπου η Συνθήκη απαιτεί διαβούλευση, τόσο το Συμβούλιο όσο και το Κοινοβούλιο υπέχουν ορισμένες υποχρεώσεις. Τούτο δεν συμβαίνει οπωσδήποτε οσάκις η διαβούλευση χωρεί κατόπιν πρωτοβουλίας του Συμβουλίου.

27. Στις περιπτώσεις όπου η διαβούλευση είναι υποχρεωτική, το Συμβούλιο πρέπει να εξετάζει τη γνώμη του Κοινοβουλίου με

19 — Υπόθεση C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψη 28 της αποφάσεως.

20 — Συλλογή 1980, σ. 3333, σκέψη 33 της αποφάσεως. Βλ. επίσης υπόθεση 139/79, Maizena κατά Συμβουλίου (ECR 1980, σ. 3393).

21 — Υπόθεση 68/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 855, σκέψη 38).

θετικό πνεύμα και να λαμβάνει δεόντως υπόψη τις συστάσεις που περιλαμβάνονται σ' αυτήν. Πρέπει να προσπαθεί να εξαντλεί όλες τις δυνατότητες αποκτήσεως της προηγουμένης γνώμης του Κοινοβουλίου [22]. Επομένως το Συμβούλιο πρέπει να παρέχει στο Κοινοβούλιο τον χρόνο που χρειάζεται για να μελετήσει την πρόταση της Επιτροπής και να διατυπώσει εμπεριστατωμένη γνώμη. Ενδέχεται να καταστεί αναγκαίο για το Συμβούλιο να ζητήσει τη γνώμη του Κοινοβουλίου περισσότερες φορές για το ίδιο μέτρο, εφόσον το Δικαστήριο έκρινε ότι απαιτείται, καταρχήν, νέα διαβούλευση καθε φορά που το κείμενο που θεσπίζεται τελικώς απέχει ως προς την ουσία του από το κείμενο επί του οποίου χώρησε ήδη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο [23]. Αντιστρόφως, στις περιπτώσεις όπου η διαβούλευση με το Κοινοβούλιο δεν απαιτείται από τη Συνθήκη, αλλά χωρεί κατόπιν ιδίας πρωτοβουλίας του Συμβουλίου, το Συμβούλιο δεν υπέχει παρόμοιες υποχρεώσεις.

28. Παρόμοιες σκέψεις ισχύουν όσον αφορά το Κοινοβούλιο. Η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία δεν πρέπει να θεωρηθεί μόνο ως προνομία, αλλά και ως ευθύνη η οποία του έχει ανατεθεί και η οποία δεν μπορεί να του αφαιρεθεί. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες απαιτείται διαβούλευση, το Κοινοβούλιο έχει καθήκον να εξετάσει προσεκτικά την πρόταση της Επιτροπής και να λάβει σοβαρά υπόψη τα ζητήματα που έχουν ανακύψει.

22 — Βλ. Roquette Frères κατά Συμβουλίου, σκέψη 36.

23 — Υπόθεση C-65/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1992, σ. I-4593, σκέψη 16).

29. Επομένως, η διαβούλευση, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες προβλέπεται από τη Συνθήκη, συνεπάγεται καθήκοντα τόσο για το Συμβούλιο όσο και για το Κοινοβούλιο. Τούτο ενδέχεται να μη συμβαίνει κατ' ανάγκη όσον αφορά την προαιρετική διαβούλευση. Δύο συνέπειες απορρέουν από το γεγονός αυτό. Πρώτον, το Κοινοβούλιο δικαιούται να γνωρίζει αν το Συμβούλιο ζητεί τη γνώμη του βάσει υποχρεώσεως ή βάσει απλής πρωτοβουλίας του Συμβουλίου. Δεύτερον, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να ασκεί επιρροή η υποχρεωτική ή προαιρετική φύση της διαβουλεύσεως επί της στάσεως των οργάνων που συμμετέχουν στη διαδικασία, πράγμα το οποίο μπορεί στη συνέχεια να ασκήσει επιρροή επί του αποτελέσματος της νομοθετικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, η προαιρετική ή υποχρεωτική φύση της διαβουλεύσεως μπορεί να επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο το Κοινοβούλιο προσεγγίζει το πρόβλημα ή αποδίδει τη σημασία που προσδίδει το Συμβούλιο στη γνώμη του Κοινοβουλίου. Επομένως, δεν είναι ακριβές ότι η υποχρεωτική διαβούλευση δεν παρέχει στο Κοινοβούλιο μεγαλύτερη δυνατότητα επηρεασμού της νομοθετικής διαδικασίας από την προαιρετική.

30. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, εάν γινόταν δεκτό ότι η ορθή νομική βάση της προσβαλλόμενης πράξεως ήταν το άρθρο 209 της Συνθήκης, το οποίο προβλέπει προηγούμενη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, η έκδοση της προσβαλλόμενης πράξεως επί νομικής βάσεως η οποία δεν προβλέπει τη διαβούλευση αυτή θα συνιστούσε προσβολή των προνομιών του Κοινοβουλίου καίτοι ζητήθηκε και δόθηκε η γνώμη του Κοινοβουλίου. Επομένως, το ζήτημα αν εθίγησαν οι προνομίες του Κοινοβουλίου συνδέεται με το ζήτημα αν η

προσβαλλόμενη πράξη θα έπρεπε να έχει εκδοθεί βάσει του άρθρου 209 της Συνθήκης.

31. Η άλλη ένσταση απαραδέκτου, ήτοι ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο βάσει του άρθρου 173 συνδέεται επίσης με την ουσία της υποθέσεως.

32. Η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε εκτός του πλαισίου της Συνθήκης, αλλά μπορεί ανεπιφύλακτα να γίνει δεκτό ότι το γεγονός αυτό δεν αρκεί από μόνο του για να τη θέσει εκτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 173. Εν εναντία περιπτώσει, θα καθίστατο δυνατό στα κράτη μέλη να παρακάμψουν τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου εκδίδοντας εκτός του πλαισίου της Συνθήκης πράξεις οι οποίες θα μπορούσαν καταρχήν να εκδοθούν βάσει της Συνθήκης και σύμφωνα με τις διαδικασίες που θεσπίζει. Προς διασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ένδικη διαδικασία ακυρώσεως πρέπει να κινείται ως προς όλα τα μέτρα που λαμβάνουν τα όργανα, ανεξαρτήτως φύσεως και τύπου, τα οποία προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα: βλ. υπόθεση 22/70 Επιτροπή κατά Συμβουλίου (υπόθεση ERTA) [24]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός ότι μια πράξη εκδόθηκε ως απόφαση των κρατών μελών συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου δεν αρκεί για να θέσει την απόφαση αυτή εκτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 173, εάν αποτελεί στην πραγματικότητα πράξη του Συμβουλίου: βλ. την απόφαση της 30ής Ιουνίου 1993 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-181/91 και C-248/91, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (υπόθεση Bangladesh). Κατά μείζονα λόγο, στην υπό κρίση υπόθεση, όπου δεν αμφισβητείται ότι η επίμαχη πράξη είναι πράξη του Συμβουλίου, το Δικαστήριο δικαιούται να εξετάσει το περιεχόμενο και τις συνέπειες της πράξεως καθώς και το πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε, προκειμένου να καθορίσει αν αποτελεί πράξη υποκείμενη σε δικαστικό έλεγχο.

33. Εφόσον κατέληξα στο συμπέρασμα ότι και οι δύο ενστάσεις απαραδέκτου συνδέονται με την ουσία της υποθέσεως, θα εξετάσω τα επιχειρήματα των διαδίκων όσον αφορά την ουσία, η οποία θέτει το ζήτημα της ορθής νομικής βάσεως της προσβαλλόμενης πράξεως.

34. Υπενθυμίζεται ότι ο πυρήνας της συλλογιστικής του Κοινοβουλίου έγκειται στο ότι η αναπτυξιακή ενίσχυση προς τις χώρες ΑΚΕ που προβλέπεται από τη Σύμβαση είναι κοινοτική δαπάνη και, κατά συνέπεια, οι κανόνες που ρυθμίζουν τη θέση σε εφαρμογή της εν λόγω ενισχύσεως πρέπει να θεσπισθούν βάσει του άρθρου 209 της Συνθήκης. Το Συμβούλιο και η Ισπανική Κυβέρνηση αμφισβητούν την άποψη αυτή. Είναι επομένως ανάγκη να εξεταστεί αν η αναπτυξιακή ενίσχυση προς τα κράτη ΑΚΕ πρέπει ευλόγως να θεωρηθεί ως κοινοτική δαπάνη ή ως δαπάνη των κρατών μελών.

24 — ECR 1971, σ. 263.

Η αναπτυξιακή ενίσχυση προς τα κράτη ΑΚΕ

35. Προτού εξεταστούν αναλυτικότερα τα επιχειρήματα των διαδίκων, ενδείκνυται να εξεταστεί συνοπτικώς η σχετική με την εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας νομολογία του Δικαστηρίου.

36. Ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης προβλέπουν ρητώς τη σύναψη διεθνών συμφωνιών από την Κοινότητα. Έτσι, το άρθρο 113 ορίζει ότι η κοινή εμπορική πολιτική διαμορφώνεται επί ενιαίων αρχών, ιδίως σε ό, τι αφορά τη σύναψη δασμολογικών και εμπορικών συμφωνιών. Το άρθρο 238, βάσει του οποίου συνήφθη η Σύμβαση, ορίζει ότι η Κοινότητα δύναται να συνάψει με τρίτο κράτος, με ένωση κρατών ή με διεθνή οργανισμό, συμφωνίες που συνιστούν σύνδεση η οποία συνεπάγεται αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις, κοινή δράση και ειδικές διαδικασίες.

37. Το Δικαστήριο έκρινε ωστόσο ότι η αρμοδιότητα για την ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων δεν προκύπτει μόνο από ρητή διάταξη της Συνθήκης, αλλά μπορεί να προκύπτει και εμμέσως από τις διατάξεις της. Ειδικότερα, οσάκις το κοινοτικό δίκαιο έχει θεσπίσει αρμοδιότητες στο εσωτερικό της Κοινότητας υπέρ των κοινοτικών οργάνων προκειμένου να επιτευχθεί συγκεκριμένος σκοπός, η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα να αναλάβει τις αναγκαίες διεθνείς υποχρεώσεις για την επίτευξη του σκοπού αυτού ακόμη και ελλείψει ρητής σχετικής διατάξεως [25].

38. Η αρμοδιότητα της Κοινότητας πρός σύναψη διεθνούς συμφωνίας μπορεί να είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα με την αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η αποκλειστική φύση της κοινοτικής αρμοδιότητας μπορεί να προκύπτει από διάταξη της Συνθήκης, όπως στην περίπτωση της κοινής εμπορικής πολιτικής βάσει του άρθρου 113 της Συνθήκης [26]. Ενδέχεται επίσης να εξαρτάται από το περιεχόμενο των μέτρων που έχουν ληφθεί από τα κοινοτικά όργανα για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης: βλ. γνωμοδότηση 2/91 της 19ης Μαρτίου 1993 σχετικά με τη Σύμβαση 170 της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας αφορώσα την ασφάλεια κατά τη χρήση χημικών ουσιών στην εργασία [27].

39. Στην υπόθεση ERTA το Δικαστήριο έκρινε ότι, οσάκις η Κοινότητα,

25 — Γνωμοδότηση 1/76 αφορώσα «σχέδιο συμφωνίας περί ιδρύσεως ευρωπαϊκού ταμείου ακινητοποιήσεως πλοίων εξυπηρετούντων εσωτερικές γραμμές», ECR 1977, σ. 741, σκέψη 3.

26 — Γνωμοδότηση 1/75, ECR 1975, σ. 1355, σ. 1363-1364. Βλ. επίσης υπόθεση 41/76, Donckerwolcke κατά Εισαγγελικής αρχής (ECR 1976, σ. 1921, σκέψη 32).

27 — Γνωμοδότηση 2/91, Rec. 1993, σ. I-1061, σκέψεις 8 και 9.

προκειμένου να θέσει σε εφαρμογή κοινή πολιτική προβλεπομένη από τη Συνθήκη, θεσπίζει διατάξεις που θέτουν κοινούς κανόνες, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον το δικαίωμα να αναλαμβάνουν υποχρεώσεις έναντι τρίτων χωρών οι οποίες έχουν επιπτώσεις επί των εν λόγω κανόνων ή αλλοιώνουν το περιεχόμενό τους [28]. Το περιεχόμενο της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση ERTA διευρύνθηκε με τη γνωμοδότηση 2/91. Με τη γνωμοδότηση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου δεν περιορίζεται στην περίπτωση όπου η Κοινότητα έχει εκδώσει κανόνες στο πλαίσιο κοινής πολιτικής. Απαγορεύεται επίσης στα κράτη μέλη να συνάψουν διεθνείς συμφωνίες οι οποίες περιέχουν κανόνες ικανούς να επηρεάσουν ή να αλλοιώσουν το περιεχόμενο υφισταμένων κοινοτικών μέτρων σε τομείς που δεν εμπίπτουν σε κοινές πολιτικές [29].

40. Όσον αφορά την αναπτυξιακή ενίσχυση προς τα κράτη ΑΚΕ, ούτε από τη Συνθήκη ούτε από τις διατάξεις που θέσπισαν τα κοινοτικά όργανα κατ' εφαρμογή της Συνθήκης προκύπτουν στοιχεία που να οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η Κοινότητα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα. Ελλείψει ενδείξεως περί του αντιθέτου, μπορεί να γίνει δεκτό ότι η Κοινότητα και τα κράτη μέλη είναι εξίσου αρμόδια στον τομέα αυτό. Επομένως, επιτρέπεται όχι μόνο στην Κοινότητα αλλά και στα κράτη μέλη, ενεργούντα μεμονωμένως ή συλλογικώς, να συνάψουν διεθνείς συμφωνίες που αποσκοπούν στην παροχή αναπτυξιακής ενισχύσεως προς τα κράτη ΑΚΕ.

41. Έ Έ β΄Ονα ακόμη στοιχείο ενισχύει την άποψη ότι στον τομέα της αναπτυξιακής ενισχύσεως προς τα κράτη ΑΚΕ η Κοινότητα έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα προς την αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ο τίτλος της Συμβάσεως που αφορά τη συνεργασία για τη χρηματοδότηση της αναπτύξεως περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές με τη βοήθεια έκτακτης ανάγκης [30]. Κατά το άρθρο 254, η βοήθεια έκτακτης ανάγκης χορηγείται στα κράτη ΑΚΕ που αντιμετωπίζουν σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές δυσκολίες εκτάκτου χαρακτήρα, οφειλόμενες σε θεομηνίες ή εξαιρετικές περιστάσεις με ανάλογα αποτελέσματα. Επομένως, η βοήθεια αυτή έχει κατ' ουσίαν ανθρωπιστικό χαρακτήρα. Στην υπόθεση Bangladesh, το Δικαστήριο έκρινε ότι στον τομέα της ανθρωπιστικής βοήθειας η Κοινότητα δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα και ότι δεν απαγορεύεται στα κράτη μέλη να ασκούν συλλογικά την αρμοδιότητά τους στον εν λόγω τομέα [31].

42. Το Κοινοβούλιο αναγνωρίζει ότι σε τομείς όπου η Κοινότητα και τα κράτη μέλη έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα, τόσο η Κοινότητα όσο και τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν μέτρα. Το Κοινοβούλιο ισχυρίζεται ωστόσο ότι, άπαξ και η Κοινότητα ασκήσει την αρμοδιότητά της, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να ασκήσουν τη δική τους. Κατά την άποψη

28 — Υπόθεση 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψεις 17 και 22.

29 — Γνωμοδότηση 2/91, σκέψεις 10 και 11.

30 — Άρθρα 254 έως 257.

31 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-181/91 και C-248/91, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψη 16.

του Κοινοβουλίου, η εκ μέρους της Κοινότητας άσκηση της αρμοδιότητάς της σε συγκεκριμένο τομέα έχει ως συνέπεια την απώλεια της αρμοδιότητας των κρατών μελών να ενεργούν στον τομέα αυτό.

43. Κατά το Κοινοβούλιο, εφόσον βάσει της Συμβάσεως η Κοινότητα ανέλαβε την υποχρέωση να χορηγήσει αναπτυξιακή ενίσχυση στα κράτη ΑΚΕ, απαγορεύεται στα κράτη μέλη να δράσουν στον τομέα αυτό. Προς στήριξη των επιχειρημάτων του, το Κοινοβούλιο αναφέρεται στις αποφάσεις του Δικαστηρίου στην υπόθεση 809/79, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου [32], η οποία αφορά το άρθρο 102 της Πράξεως Προσχωρήσεως του 1972, και στην υπόθεση ERTA.

44. Η αποδοχή της συλλογιστικής του Κοινοβουλίου θα είχε ως συνέπεια να μην είναι δυνατόν για την Κοινότητα και τα κράτη μέλη να ενεργήσουν από κοινού προκειμένου να χορηγήσουν αναπτυξιακή ενίσχυση στα κράτη ΑΚΕ και επίσης να μην είναι δυνατόν για τα κράτη μέλη να αναλάβουν ευθέως τα δημοσιονομικά βάρη που απορρέουν από τη Σύμβαση. Νομίζω ωστόσο ότι η συλλογιστική αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

45. Οι υποθέσεις στις οποίες αναφέρεται το Κοινοβούλιο δεν επιρρωνύουν το επιχείρημα ότι, στις περιπτώσεις όπου η Κοινότητα και τα κράτη μέλη έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα, η εκ μέρους της Κοινότητας άσκηση της αρμοδιότητάς της εμποδίζει οπωσδήποτε τα κράτη μέλη να δράσουν.

46. Η κεφαλαιώδης διαφορά μεταξύ της υποθέσεως Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου και της παρούσας υποθέσεως έγκειται στο ότι η υπόθεση εκείνη αφορούσε τομέα όπου η Κοινότητα είχε «πλήρη και οριστική» αρμοδιότητα και όχι τομέα στον οποίο η αρμοδιότητα κατανέμεται μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών. Ουδόλως συνάγεται από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Κοινότητα ασκεί την αρμοδιότητά της σε έναν τομέα ο οποίος εμπίπτει στη συντρέχουσα αρμοδιότητα της Κοινότητας και των κρατών μελών, απαγορεύεται οπωσδήποτε στα κράτη μέλη να ασκούν τη δική τους αρμοδιότητα.

47. Η άποψη του Κοινοβουλίου δεν βρίσκει έρεισμα ούτε στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση ERTA. Στην ERTA, όπως και στη γνωμοδότηση 2/91, το

32 — Συλλογή 1981, σ. 45.

Δικαστήριο απασχόλησε η σχέση μεταξύ των εσωτερικών και εξωτερικών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας. Η σχέση αυτή δεν αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση υποθέσεως. Εάν τα κράτη μέλη αναλάμβαναν την υποχρέωση να χορηγήσουν αναπτυξιακή ενίσχυση στα κράτη ΑΚΕ, τούτο δεν θα είχε καμιά επίπτωση επί των εσωτερικών κανόνων της Κοινότητας.

48. Είναι σαφές ότι, άπαξ και η Κοινότητα συνάψει διεθνή συμφωνία το αντικείμενο της οποίας εμπίπτει στη συντρέχουσα αρμοδιότητα της Κοινότητας και των κρατών μελών, τα κράτη μέλη υπέχουν ορισμένες υποχρεώσεις οι οποίες απορρέουν από το άρθρο 5 της Συνθήκης. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη πρέπει να διευκολύνουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της Κοινότητας που απορρέουν από τη συμφωνία, δεν επιτρέπεται δε να ενεργούν μονομερώς κατά τρόπο ο οποίος θα μπορούσε να αντιστρατεύεται το καθήκον τους να προβαίνουν σε κοινές ενέργειες στο πλαίσιο της συμφωνίας.

49. Μπορεί επίσης να γίνει δεκτό, λαμβανομένης υπόψη της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση ERTA και της απόψεώς του στη γνωμοδότηση 2/91, ότι, άπαξ και η Κοινότητα συνάψει διεθνή συμφωνία, απαγορεύεται στα κράτη μέλη να λάβουν οποιοδήποτε μέτρο ικανό να επηρεάσει τη συμφωνία ή να μεταβάλει το περιεχόμενό της. Τα ακριβή όρια του καθήκοντος που επιβάλλεται στα κράτη μέλη στο πλαίσιο αυτό δεν μπορούν να διατυπωθούν γενικά και αφηρημένα, αλλά εξαρτώνται από τη συγκεκριμένη συμφωνία. Όπως υπογράμμισε το Συμβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στον τομέα της αναπτυξιακής ενισχύσεως προς τρίτα κράτη, ο κίνδυνος να έχουν οι ενέργειες στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη επιβλαβείς συνέπειες για τις ενέργειες της Κοινότητας είναι πολύ μικρότερος από τον κίνδυνο που υφίσταται σε άλλους τομείς, όπως στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

50. Ωστόσο, δεν μπορεί να γίνει δεκτό, όπως υποστήριξε το Κοινοβούλιο ειδικά κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι, άπαξ και η Κοινότητα αναλάβει μια υποχρέωση συνάπτοντας μια διεθνή συμφωνία, τα κράτη μέλη αποκλείονται οπωσδήποτε από την ανάληψη της υποχρεώσεως αυτής από κοινού με την Κοινότητα. Κατά γενικό κανόνα, σ' έναν τομέα όπου η Κοινότητα και τα κράτη μέλη έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα, μπορούν να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους παράλληλα αναλαμβάνοντας κοινή δράση και κοινές υποχρεώσεις έναντι τρίτων μερών.

51. Η άποψη ότι είναι δυνατόν στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη να ενεργούν από κοινού σε τομέα όπου έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα ερείδεται και στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Bangladesh. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι επιτρέπεται στα κράτη μέλη να χορηγήσουν τα αναγκαία κεφάλαια για τη χρηματοδότηση της ανθρωπιστικής ενισχύσεως και στην Επιτροπή να αναλάβει τον συντονισμό αυτής της ενισχύσεως.

52. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να γίνει επίκληση και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, μολονότι αυτή δεν είχε τεθεί σε ισχύ κατά τον κρίσιμο χρόνο. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση προσθέτει ένα νέο τίτλο στο τρίτο μέρος της Συνθήκης ΕΟΚ, ο οποίος επιγράφεται «Συνεργασία για την ανάπτυξη» (Τίτλος XVII). Το άρθρο 130 Υ, πρώτη παράγραφος, ορίζει ότι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη συμπληρώνει την πολιτική των κρατών μελών. Το άρθρο 130 Ψ ορίζει τα εξής:

«1. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη συντονίζουν τις πολιτικές τους στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη και συνεννοούνται για τα προγράμματα σχετικά με την παροχή βοήθειας, μεταξύ άλλων στα πλαίσια διεθνών οργανισμών και διεθνών διασκέψεων, και μπορούν να αναλαμβάνουν κοινές δράσεις. Όταν χρειάζεται, τα κράτη μέλη συμβάλλουν στην εφαρμογή των κοινοτικών προγραμμάτων βοήθειας.

2. Η Επιτροπή μπορεί να αναλαμβάνει κάθε χρήσιμη πρωτοβουλία για την προώθηση του συντονισμού που προβλέπεται στην παράγραφο 1.»

Είναι επομένως σαφές ότι βάσει των διατάξεων αυτών η αναπτυξιακή πολιτική εμπίπτει στο πλαίσιο της συντρέχουσας αρμοδιότητας της Κοινότητας και των κρατών μελών.

53. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι είναι δυνατόν στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη να αναλάβουν από κοινού την υποχρέωση παροχής αναπτυξιακής ενισχύσεως στα κράτη ΑΚΕ. Καταλήγω επίσης στο συμπέρασμα ότι, εφόσον η Κοινότητα και τα κράτη μέλη έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα στον τομέα αυτό, είναι δυνατόν να συμφωνηθεί ότι τα κράτη μέλη θα χορηγήσουν ευθέως τα αναγκαία για τη χρηματοδότηση της αναπτυξιακής ενισχύσεως κεφάλαια ανεξάρτητα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

54. Υπενθυμίζεται ωστόσο ότι, κατά το Ελεγκτικό Συνέδριο, ένας από τους λόγους για τους οποίους οι δημοσιονομικές παρεμβάσεις του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αναπτύξεως συνιστούν κοινοτική δαπάνη και πρέπει να περιλαμβάνονται στον κοινοτικό προϋπολογισμό είναι ότι επιδιώκουν τους ίδιους στόχους αναπτύξεως με άλλα μέτρα υπέρ των συνδεδεμένων ή μη χωρών που περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό [33]. Σύμφωνα με παρεμφερές επιχείρημα, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως πρέπει να περιλαμβάνεται στον προϋπολογισμό, διότι η δαπάνη για τη χρηματοδότηση τεχνικής και δημοσιονομικής συνεργασίας με τις μεσογειακές χώρες, η οποία είναι της ιδίας φύσεως με τη δαπάνη για τη

33 — Βλ. παράγραφο 14, ανωτέρω.

χρηματοδότηση της αναπτύξεως που προβλέπει η Σύμβαση, περιλαμβάνεται στον κοινοτικό προϋπολογισμό από το 1978 [34].

55. Τα επιχειρήματα αυτά δεν μπορούν να γίνουν δεκτά. Εφόσον στον τομέα της αναπτυξιακής ενισχύσεως η Κοινότητα και τα κράτη μέλη έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα, έχουν τη δυνατότητα να αναλάβουν κοινή δράση και να συμφωνήσουν ότι τα κράτη μέλη θα αναλάβουν ευθέως την αναγκαία δαπάνη εκτός κοινοτικού προϋπολογισμού. Το γεγονός ότι η δαπάνη για τη χρηματοδότηση αναπτυξιακής ενισχύσεως περιελήφθη στον προϋπολογισμό κατά το παρελθόν δεν σημαίνει ότι η δαπάνη αυτή πρέπει πάντοτε να περιλαμβάνεται στον προϋπολογισμό.

56. Το συμπέρασμα ότι είναι δυνατόν στα κράτη μέλη να προμηθεύουν ευθέως τα αναγκαία κεφάλαια για τη χρηματοδότηση της αναπτυξιακής ενισχύσεως που προβλέπει η Σύμβαση επιβεβαιώνεται από την άποψη του Δικαστηρίου στη γνωμοδότηση 1/78 για το σχέδιο συμφωνίας για το φυσικό καουτσούκ [35]. Στη γνωμοδότηση αυτή το Δικαστήριο ασχολήθηκε με το ζήτημα αν το σχέδιο της διεθνούς συμφωνίας για το φυσικό καουτσούκ, το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο της Συνδιασκέψεως των Ηνωμένων Εθνών για το εμπόριο και την ανάπτυξη (UNCTAD), συμβιβάζεται προς τη Συνθήκη. Κατά την Επιτροπή, το σχέδιο συμφωνίας ενέπιπτε στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας. Το Συμβούλιο ισχυρίστηκε ότι το σχέδιο συμφωνίας ενέπιπτε εν μέρει στην αρμοδιότητα της Κοινότητας και εν μέρει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και ότι θα έπρεπε επομένως να υιοθετηθεί υπό τη μορφή της μικτής συμφωνίας.

57. Το Δικαστήριο υιοθέτησε την άποψη ότι, λόγω του αντικειμένου του και των σκοπών του, το σχέδιο συμφωνίας ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 113 της Συνθήκης, το οποίο αφορά την κοινή εμπορική πολιτική. Ωστόσο, εν όψει του γεγονότος ότι στο συγκεκριμένο στάδιο των διαπραγματεύσεων το ζήτημα αν η συμφωνία θα εχρηματοδοτείτο από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ή ευθέως από τα κράτη μέλη δεν είχε ακόμη διευθετηθεί, το Δικαστήριο άφησε ανοικτό το ερώτημα αν η Κοινότητα διέθετε αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη της εν λόγω συμφωνίας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, αν η χρηματοδότηση του ρυθμιστικού αποθέματος, το οποίο έπρεπε να καθοριστεί από το σχέδιο συμφωνίας, βάρυνε τον κοινοτικό προϋπολογισμό, η Κοινότητα θα είχε αποκλειστική αρμοδιότητα. Τουναντίον, εάν η χρηματοδότηση βάραινε ευθέως τα κράτη μέλη, τα κράτη αυτά θα είχαν συντρέχουσα αρμοδιότητα. Μέχρι την επίλυση του ζητήματος αυτού, τα κράτη μέλη μπορούσαν να συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις για το σχέδιο συμφωνίας. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι περί χρηματοδοτήσεως διατάξεις της συμφωνίας κατείχαν κεντρική θέση στο σύστημά της [36]. Κατά συνέπεια, οσάκις οι περί χρηματοδοτήσεως διατάξεις μιας συμφωνίας κατέχουν κεντρική θέση στο σύστημά της, είναι δυνατόν να προσδιοριστεί αν η Κοινότητα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα ή αν τα κράτη

34 — Βλ. G. Isaac, *Les Institutions Communautaires, Juris Classeur de droit européen*, Νοέμβριος 1990, fascicule 250, παράγραφος 27.

35 — ECR 1979, σ. 2871.

36 — Γνωμοδότηση 1/78, σκέψη 55.

μέλη έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα να συνάψουν τη συμφωνία ακριβώς βάσει του αν τα κράτη μέλη προτίθενται να αναλάβουν ευθέως τις υποχρεώσεις χρηματοδοτήσεως που απορρέουν από τις διατάξεις της συμφωνίας.

58. Από τη γνωμοδότηση 1/78 προκύπτει επίσης ότι στις περιπτώσεις όπου οι περί χρηματοδοτήσεως διατάξεις μιας συμφωνίας κατέχουν κεντρική θέση στο σύστημά της, είναι δυνατόν στα κράτη μέλη να αναλάβουν ευθέως τα δημοσιονομικά βάρη που απορρέουν από τη συμφωνία, ακόμη και αν η συμφωνία εμπίπτει σε τομέα στο πλαίσιο του οποίου η Κοινότητα έχει κατά κανόνα αποκλειστική αρμοδιότητα. Κατά μείζονα λόγο, τα κράτη μέλη μέλη μπορούν να αναλάβουν τα δημοσιονομικά βάρη που απορρέουν από μια συμφωνία το αντικείμενο της οποίας εμπίπτει σε τομέα στον οποίο η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα συντρέχουσα προς την των κρατών μελών.

59. Η άποψη του Δικαστηρίου στη γνωμοδότηση 1/78 δεν είναι ασυμβίβαστη προς την αποκλειστική φύση της κοινοτικής αρμοδιότητας στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής. Η αρμοδιότητα της Κοινότητας εξακολουθεί να είναι αποκλειστική, καθόσον απαγορεύεται στα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν μονομερώς διεθνείς υποχρεώσεις για να διασφαλίζουν τα δικά τους μόνο συμφέροντα στις εξωτερικές σχέσεις, με κίνδυνο να διακυβεύουν την αποτελεσματική προάσπιση των κοινών συμφερόντων της Κοινότητας. Το Δικαστήριο έκρινε ως εξής [37]:

«Τα μέτρα, τόσο τα εσωτερικά όσο και τα εξωτερικά, που λαμβάνει η Κοινότητα στο πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής δεν συνεπάγονται κατ' ανάγκη, για να είναι σύμφωνα με τη Συνθήκη, τη μεταβίβαση στα όργανα της Κοινότητας των υποχρεώσεων και οικονομικών επιβαρύνσεων που αυτά μπορούν να έχουν ως συνέπεια: αποκλειστικός σκοπός των μέτρων αυτών είναι η υποκατάσταση της μονομερούς δράσεως, στον σχετικό τομέα, των κρατών μελών από κοινή δράση, θεμελιούμενη σε ενιαίες, για ολόκληρη την Κοινότητα, αρχές.»

Η νομολογία του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει επομένως το γεγονός ότι το ζήτημα αν η Κοινότητα ή τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την ανάληψη των δημοσιονομικών βαρών που απορρέουν από την εκάστοτε συμφωνία δεν εξαρτάται κατ' ανάγκη από το αν η αρμοδιότητα της Κοινότητας να συνάπτει συμφωνίες είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα προς την των κρατών μελών.

60. Δεν αμφισβητείται ότι οι διατάξεις που αφορούν τη συνεργασία για την ανάπτυξη κατέχουν κεντρική θέση στο σύστημα της

37 — Γνωμοδότηση 1/75 για το σχέδιο ρύθμισης σχετικά με κανόνα για τα τοπικά έξοδα, σ. 1364.

Συμβάσεως. Η χορήγηση αναπτυξιακής ενισχύσεως προς τα κράτη ΑΚΕ είναι απαραίτητη για τη διευκόλυνση των στόχων της Συμβάσεως και συνιστά έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους της συνεργασίας ΑΚΕ-ΕΟΚ. Επομένως, βάσει της απόψεως του Δικαστηρίου στη γνωμοδότηση 1/78, είναι δυνατόν στα κράτη μέλη να χορηγούν ευθέως, εκτός κοινοτικού προϋπολογισμού, τα αναγκαία κεφάλαια για τη χρηματοδότηση της αναπτυξιακής ενισχύσεως προς τα κράτη ΑΚΕ την οποία προβλέπει η Σύμβαση.

61. Κατά το Κοινοβούλιο, ωστόσο, από το γράμμα και το πνεύμα της Συμβάσεως μπορεί να συναχθεί ότι η υποχρέωση χορηγήσεως οικονομικής ενισχύσεως προς τα κράτη ΑΚΕ είναι μια υποχρέωση που αναλαμβάνει αποκλειστικά η Κοινότητα. Στις γραπτές παρατηρήσεις του και κατά τη διάρκεια της επ' ακροατηρίου συζητήσεως, το Κοινοβούλιο απέδωσε μεγάλη σημασία στο επιχείρημα αυτό.

62. Το Κοινοβούλιο επικαλείται το προοίμιο της Συμβάσεως το οποίο αναφέρει ως χωριστά συμβαλλόμενα μέρη τα κράτη μέλη, την Κοινότητα και τα κράτη ΑΚΕ. Υποστηρίζει ότι στο σύνολο των σημαντικών διατάξεων και στις τελικές διατάξεις η Σύμβαση διακρίνει σαφώς μεταξύ των υποχρεώσεων που έχει αναλάβει η Κοινότητα και των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη. Το Κοινοβούλιο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, δυνάμει της Συμβάσεως, η Κοινότητα έχει αναλάβει έναντι των κρατών ΑΚΕ υποχρεώσεις διεθνούς δικαίου ανεξάρτητες από τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη.

63. Κατά το Κοινοβούλιο, από τα άρθρο 231 της Συμβάσεως το οποίο αναφέρεται στην «οικονομική ενίσχυση της Κοινότητας» και από το άρθρο 1 του χρηματοδοτικού πρωτοκόλλου το οποίο χρησιμοποιεί τους ίδιους όρους προκύπτει ότι η υποχρέωση παροχής οικονομικής ενισχύσεως στα κράτη ΑΚΕ είναι υποχρέωση την οποία αναλαμβάνει αποκλειστικώς η Κοινότητα και όχι τα κράτη μέλη. Τα κράτη ΑΚΕ μπορούν να απαιτήσουν την παροχή της εν λόγω ενισχύσεως από την Κοινότητα και όχι ευθέως από τα κράτη μέλη.

64. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ο όρος «Κοινότητα» του άρθρου 231 δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει την έννοια της Κοινότητας κατ' αποκλεισμό των κρατών μελών, αλλά μάλλον ότι αντιδιαστέλλει την Κοινότητα, αφενός, η οποία περιλαμβάνει την Κοινότητα και τα κράτη μέλη, προς τα κράτη ΑΚΕ, αφετέρου. Με το υπόμνημά του απαντήσεως το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι ο όρος «Κοινότητα» δεν χρησιμοποιείται ποτέ στη Σύμβαση ως συμπεριλαμβάνων τα κράτη μέλη. Το Συμβούλιο αναφέρεται σε διάφορες διατάξεις της Συμβάσεως και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι όπου οι συντάκτες της Συμβάσεως είχαν την πρόθεση να αναφερθούν και στην Κοινότητα όσο και στα κράτη μέλη, το έπραξαν ρητώς ή χρησιμοποίησαν τον όρο «συμβαλλόμενο μέρος».

65. Κατά το Κοινοβούλιο, η γνωμοδότηση 1/78 αφορούσε τις δυνατότητες χρηματοδοτήσεως μιας συμφωνίας πριν

από τη σύναψη της συμφωνίας. Η άποψη του Δικαστηρίου δεν ισχύει για την υπό κρίση υπόθεση, όπου βάσει των όρων της Συμβάσεως η Κοινότητα ανέλαβε την υποχρέωση να χορηγήσει την ενίσχυση.

66. Νομίζω ότι το επιχείρημα του Κοινοβουλίου έχει την έννοια ότι οσάκις, δυνάμει μικτής συμφωνίας, την υποχρέωση παροχής ενισχύσεως έχει αναλάβει μόνο η Κοινότητα και όχι τα κράτη μέλη, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αναλάβουν τη χρηματοδότηση της εν λόγω ενισχύσεως υπό μορφή αμέσων εισφορών εκτός του κοινοτικού προϋπολογισμού.

67. Δεν βρίσκω πειστικό το εν λόγω επιχείρημα. Κατά την άποψή μου, τουλάχιστον οσάκις η Κοινότητα και τα κράτη μέλη έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα να παράσχουν οικονομική ενίσχυση προς τρίτα κράτη, το γεγονός ότι μόνο η Κοινότητα έχει αναλάβει υποχρέωση βάσει συνθήκης να παράσχει την ενίσχυση αυτή δεν συνεπάγεται αφ' εαυτού ότι η αναγκαία δαπάνη για τη χρηματοδότηση της εν λόγω ενισχύσεως είναι κοινοτική δαπάνη και πρέπει να συμπεριληφθεί στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Καθόσον τα κράτη μέλη διατηρούν την ελευθερία να αναλάβουν ευθέως τα δημοσιονομικά βάρη που απορρέουν από διεθνή συμφωνία στην οποία μετέχουν τόσο η Κοινότητα όσο και τα κράτη μέλη, δεν υπάρχει λόγος να περιοριστεί η ελευθερία αυτή από το γεγονός ότι συμφωνήθηκε ότι μόνο η Κοινότητα έχει συμβατική υποχρέωση έναντι του άλλου συμβαλλομένου μέρους.

68. Εν πάση περιπτώσει δεν συμμερίζομαι την άποψη του Κοινοβουλίου ότι, σύμφωνα με το γράμμα και το πνεύμα της Συμβάσεως, η υποχρέωση χορηγήσεως της ενισχύσεως βαρύνει μόνο την Κοινοτήτα.

69. Η Σύμβαση συνήφθη υπό τη μορφή της μικτής συμφωνίας (ήτοι από κοινού από την Κοινότητα και τα κράτη μέλη της) και έχει κατ' ουσία διμερή χαρακτήρα. Τούτο καθιστά σαφές το άρθρο 1, το οποίο ορίζει ότι η Σύμβαση συνάπτεται μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, αφενός, και των κρατών ΑΚΕ, αφετέρου. Βάσει μικτής συμφωνίας η Κοινότητα και τα κράτη μέλη ευθύνονται από κοινού εκτός εάν οι διατάξεις της συμφωνίας οδηγούν στο αντίθετο συμπέρασμα [38].

70. Είναι αληθές ότι ο τίτλος ΙΙΙ του τρίτου μέρους της Συμβάσεως αναφέρεται στην «οικονομική ενίσχυση της Κοινότητας», αλλά τούτο δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι

38 — Βλ. E. Stein, «External relations of the European Community: Structure and Process» εις *Collected Courses of Academy of European Law*, 1990, τόμος Ι, βιβλίο Ι, EUI, σ. 162. C. Tomuschat, «Liability for Mixed Agreements» εις D. O'Keeffe και H. G. Schermers, *Mixed Agreements*, Leiden, 1983, σ. 130.

την υποχρέωση παροχής της ενισχύσεως έχει αναλάβει η Κοινότητα, κατ' αντιδιαστολή προς τα κράτη μέλη. Όπως αναφέρει το Συμβούλιο, ο όρος «Κοινότητα» μπορεί στο πλαίσιο αυτό να περιλαμβάνει και την Κοινότητα και τα κράτη μέλη.

71. Η ερμηνεία αυτή ερείδεται στο άρθρο 223, το οποίο προβλέπει ότι στο πλαίσιο της συνεργασίας για τη χρηματοδότηση της αναπτύξεως, κάθε απόφαση που πρέπει να εγκριθεί από ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη εγκρίνεται ή θεωρείται ότι έχει εγκριθεί 60 μέρες αφού γίνει η κοινοποίηση από το άλλο συμβαλλόμενο μέρος, πλην αντιθέτων διατάξεων της Συμβάσεως. Εάν, όπως υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, η υποχρέωση χορηγήσεως της ενισχύσεως όντως βάρυνε μόνο την Κοινότητα, το άρθρο 223 δεν θα ανέφερε το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη, το οποίο σημαίνει την Κοινότητα και τα κράτη μέλη, αφενός, και τα κράτη ΑΚΕ, αφετέρου. Αντ' αυτού θα είχε αναφερθεί στην Κοινότητα και στα κράτη ΑΚΕ.

72. Επισημαίνω ότι ούτε η Σύμβαση ούτε το χρηματοδοτικό πρωτόκολλο διευκρινίζουν τον τρόπο χρηματοδοτήσεως της ενισχύσεως. Κατά την άποψή μου, το γεγονός ότι τα κράτη μέλη συμφώνησαν να χορηγήσουν ευθέως τα αναγκαία κεφάλαια για τη χρηματοδότηση της ενισχύσεως συνιστά αφ' εαυτού πολύ ισχυρή ένδειξη του ότι έχουν αναλάβει από κοινού με την Κοινότητα υποχρέωση βάσει της Συμβάσεως.

73. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται αν η Σύμβαση εξεταστεί από την οπτική γωνία των κρατών ΑΚΕ. Το γεγονός ότι η απόφαση περί της μεθόδου χρηματοδοτήσεως της ενισχύσεως καθώς και η θέσπιση των σχετικών με τη διαχείρισή της διατάξεων ανατέθηκε στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη χωρίς τη συμμετοχή των κρατών ΑΚΕ οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η πρόθεση των συμβαλλομένων μερών ήταν η από κοινού εκ μέρους της Κοινότητας και των κρατών μελών ανάληψη υποχρεώσεως χορηγήσεως της ενισχύσεως, ενώ η μέθοδος χρηματοδοτήσεως της ενισχύσεως αυτής είναι εσωτερικό θέμα της Κοινότητας.

74. Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η Σύμβαση είναι η πλέον πρόσφατη από μια σειρά συμβάσεων που περιέχουν παρόμοιες δημοσιονομικές διατάξεις. Όπως ανέφερα ήδη, τα κράτη μέλη ανέλαβαν να χορηγήσουν ευθέως τα αναγκαία κεφάλαια για τη χρηματοδότηση της αναπτυξιακής ενισχύσεως που προβλέπουν οι διαδοχικές Συμβάσεις της Γιαουντέ και της Λομέ. Τούτο ενισχύει την άποψη ότι τα κράτη μέλη ανέλαβαν από κοινού με την Κοινότητα την υποχρέωση να χορηγήσουν την αναπτυξιακή ενίσχυση βάσει της Συμβάσεως.

75. Δεν έχω πειστεί ωστόσο ότι η μνεία της «οικονομικής ενισχύσεως της Κοινότητας» που περιέχεται στη Σύμβαση σημαίνει ότι την υποχρέωση ενισχύσεως υπέχει μόνο η Κοινότητα. Εάν τα συμβαλλόμενα μέρη είχαν την πρόθεση να επιβάλουν την

υποχρέωση αυτή μόνο στην Κοινότητα, κατ' αποκλεισμό των κρατών μελών, θα το είχαν καταστήσει σαφές με τη Σύμβαση.

76. Αναμφιβόλως η ενίσχυση προς τα κράτη ΑΚΕ που προβλέπεται από τη Σύμβαση είναι κοινοτική ενίσχυση καθόσον προσφέρεται υπό την αιγίδα της Κοινότητας. Από την άποψη αυτή διαφέρει από τη διμερή ενίσχυση που χορηγείται από τα κράτη μέλη προς τα κράτη ΑΚΕ. Τα άρθρα 17 και 19 της εσωτερικής συμφωνίας περιλαμβάνουν διατάξεις οι οποίες αποσκοπούν στην εξασφάλιση του συντονισμού και στη βελτίωση της συμπληρωματικής σχέσεως μεταξύ της ενισχύσεως που χορηγείται από την Κοινότητα και της διμερούς ενισχύσεως που χορηγείται από τα κράτη μέλη. Τούτο δεν σημαίνει ωστόσο ότι η ενίσχυση που προβλέπεται από τη Σύμβαση δεν μπορεί να χρηματοδοτηθεί με άμεσες εισφορές των κρατών μελών εκτός κοινοτικού προϋπολογισμού.

77. Κατέληξα στο συμπέρασμα ότι η αναπτυξιακή ενίσχυση που προβλέπεται από τη Σύμβαση δεν είναι κοινοτική δαπάνη και δεν χρειάζεται να εγγραφεί στον προϋπολογισμό. Κατά συνέπεια, δεν είναι ανάγκη να εκδοθεί η προσβαλλόμενη πράξη βάσει του άρθρου 209 της Συνθήκης, το οποίο προβλέπει προηγούμενη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο. Επομένως, αντιθέτως προς τον ισχυρισμό του Κοινοβουλίου, δεν τίθεται θέμα προσβολής των προνομιών του. Κατά συνέπεια, η προσφυγή του Κοινοβουλίου είναι απαράδεκτη. Από την άποψη αυτή παρέλκει η εξέταση του άλλου ζητήματος περί του παραδεκτού, ήτοι αν η προσβαλλόμενη πράξη υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Χάριν πληρότητας ωστόσο θα εξετάσω το ζήτημα αυτό.

Η φύση της προσβαλλόμενης πράξεως

78. Υπενθυμίζεται ότι, κατά το Συμβούλιο και την Ισπανική Κυβέρνηση, η προσβαλλόμενη πράξη δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο διότι δεν εκδόθηκε βάσει εξουσιών που παρέχει στο Συμβούλιο η Συνθήκη, αλλά βάσει εξουσιοδοτήσεως των κρατών μελών.

79. Το Κοινοβούλιο αμφισβητεί την ορθότητα της απόψεως αυτής. Ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να ενεργεί εκτός του πλαισίου της Συνθήκης βάσει εντολής των κρατών μελών. Επικουρικώς, ισχυρίζεται ότι, λόγω του περιεχομένου και του τύπου της, η προσβαλλόμενη πράξη έχει όλα τα χαρακτηριστικά της κοινοτικής πράξεως. Εάν γινόταν δεκτό ότι το Συμβούλιο μπορούσε να ενεργήσει εκτός του πλαισίου της Συνθήκης, η προσβαλλόμενη πράξη θα έπρεπε να ακυρωθεί με το αιτιολογικό ότι η μέθοδος βάσει της οποίας εκδόθηκε και ο τύπος τον οποίο περιεβλήθη δεν συμβιβάζονται προς τη φύση της.

80. Θα εξετάσω πρώτα το ζήτημα αν το Συμβούλιο είχε την εξουσία να εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη βάσει της εσωτερικής συμφωνίας. Θα ασχοληθώ στη συνέχεια με τη φύση της προσβαλλόμενης πράξεως.

81. Κακώς το Κοινοβούλιο ισχυρίζεται με τις γραπτές παρατηρήσεις του ότι ένα κοινοτικό όργανο δεν μπορεί να ενεργήσει βάσει εντολής των κρατών μελών. Στην υπόθεση Bangladesh, το Δικαστηριο έκρινε ότι δεν απαγορεύεται στην Επιτροπή να αναλάβει τον συντονισμό συλλογικής δράσεως που έχει αποφασιστεί από τα κράτη μέλη [39]. Η δράση που αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση υποθέσεως ήταν η διαχείριση ανθρωπιστικής βοήθειας που χορηγήθηκε στο Bangladesh βάσει αποφάσεως των κρατών μελών συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου.

82. Όπως τονίζει το Συμβούλιο, και σε άλλες περιπτώσεις τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούν ένα κοινοτικό όργανο να ενεργήσει εξ ονόματός τους σε τομέα ο οποίος εμπίπτει στην αρμοδιότητά τους. Λόγοι σκοπιμότητας καθιστούν την πρακτική αυτή ευκταία. Έτσι, στην περίπτωση μικτών συμφωνιών, τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να διαπραγματευθεί με το άλλο μέρος της συμφωνίας εξ ονόματός τους και υπό τον έλεγχό τους όσον αφορά οποιοδήποτε σημείο της συμφωνίας το οποίο εμπίπτει, ή φαίνεται να εμπίπτει, στην αποκλειστική τους αρμοδιότητα. Η Επιτροπή ανέλαβε επίσης τις διαπραγματεύσεις εξ ονόματος των κρατών μελών σε συμφωνίες σχετικές με την προσχώρηση νέων κρατών στην Κοινότητα σύμφωνα με το άρθρο 237 της Συνθήκης, καίτοι η Συνθήκη δεν προβλέπει την εκ μέρους της Επιτροπής ανάληψη του έργου αυτού. Στο πεδίο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, την οποία προβλέπει το άρθρο 30 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως, το Συμβούλιο έπαιξε συχνά ρόλο που του απονεμήθηκε όχι από το άρθρο αυτό αλλά από τα κράτη μέλη.

83. Ούτε από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της Συνθήκης, στο οποίο το Κοινοβούλιο απέδωσε μεγάλη σημασία με τις γραπτές παρατηρήσεις του, προκύπτει ότι ένα κοινοτικό όργανο δεν μπορεί ποτέ να ενεργεί κατ' εντολή των κρατών μελών. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, ορίζει ότι κάθε κοινοτικό όργανο ενεργεί εντός των ορίων των εξουσιών που του παρέχονται από την παρούσα Συνθήκη. Ο κύριος σκοπός της διατάξεως είναι να καθορίσει τη θεσμική θέση των κοινοτικών οργάνων έναντι αυτής των κρατών μελών. Καθιστά σαφές ότι τα κοινοτικά όργανα δεν έχουν συμφυείς εξουσίες αλλά μόνον αυτές που τους παρέχονται, ρητώς ή σιωπηρώς από τη Συνθήκη. Οι εξουσίες που δεν τους παρέχονται κατά τον τρόπο αυτό εξακολουθούν να ανήκουν στα κράτη μέλη. Από το άρθρο 4, παράγραφος 1, προκύπτει ότι ένα κοινοτικό όργανο δεν μπορεί ούτε να σφετερισθεί την αρμοδιότητα των κρατών μελών ούτε να ενεργήσει κατά τρόπο που να παρακάμπτει τους όρους της Συνθήκης. Εν τούτοις, η διάταξη αυτή δεν αποσκοπεί στο να αποκλείσει τη δυνατότητα των κοινοτικών οργάνων να ενεργήσουν κατ' εντολή των κρατών μελών.

84. Επομένως, είναι δυνατόν για ένα κοινοτικό όργανο να αναλάβει εξ ονόματος

39 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-181/91 και C-248/91, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψη 20.

των κρατών μελών ορισμένα καθήκοντα εκτός του πλαισίου της Συνθήκης υπό την προϋπόθεση ότι τα καθήκοντα αυτά και ο τρόπος εκπληρώσεώς τους συμβιβάζονται προς τις υποχρεώσεις του οργάνου που απορρέουν από τη Συνθήκη. Το ζήτημα αν τούτο συμβαίνει υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου.

85. Κατά γενικό κανόνα, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας. Ευκολότερα μπορεί να γίνει δεκτό ότι ένα κοινοτικό όργανο μπορεί να αναλάβει κατ' εντολή των κρατών μελών καθήκοντα αναγόμενα στην εκτελεστική λειτουργία όπως ο συντονισμός της δράσεως που αποφασίσθηκε από τα κράτη μέλη ή η εκπροσώπηση των συλλογικών τους συμφερόντων έναντι τρίτων χωρών, παρά ότι ένα κοινοτικό όργανο, ειδικότερα δε το Συμβούλιο, μπορεί να αναλάβει κατ' εντολή των κρατών μελών καθήκοντα αναγόμενα στη νομοθετική λειτουργία. Τούτο διότι το Συμβούλιο είναι το κύριο νομοθετικό όργανο της Κοινότητας και, κατά γενικό κανόνα, δεν μπορεί να ασκήσει καθήκοντα αναγόμενα στη νομοθετική λειτουργία κατ' εντολή των κρατών μελών παράλληλα με τη νομοθετική λειτουργία που ασκεί δυνάμει της Συνθήκης. Η δράση αυτή ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα παράκαμψη των διαδικασιών που προβλέπει η Συνθήκη και να προκαλέσει επίσης σύγχυση όσον αφορά τη φύση των πράξεων που εκδίδει το Συμβούλιο.

86. Στην υπό κρίση υπόθεση, ωστόσο, νομίζω ότι το Συμβούλιο μπορούσε να εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη βάσει της εσωτερικής συμφωνίας. Όπως διαπιστώθηκε, σκοπός της προσβαλλόμενης πράξεως είναι να θεσπίσει λεπτομερείς κανόνες όσον αφορά τη διαχείριση της αναπτυξιακής ενισχύσεως προς τα κράτη ΑΚΕ που προβλέπεται από τη Σύμβαση. Νομίζω ότι επιτρεπόταν στο Συμβούλιο να εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη, δεδομένου ότι η Σύμβαση είναι μικτή συμφωνία και ότι η προσβαλλόμενη πράξη ανάγεται σε τομέα όπου η Κοινότητα και τα κράτη μέλη έχουν συντρέχουσες αρμοδιότητες. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, οσάκις συνάπτεται συμφωνία σε τομέα όπου η αρμοδιότητα κατανέμεται μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, οι διαπραγματεύσεις και η θέση σε εφαρμογή της συφμωνίας απαιτούν κοινή δράση εκ μέρους της Κοινότητας και των κρατών μελών [40].

87. Για τη θέση της Συμβάσεως σε εφαρμογή τα κράτη μέλη συνεργάζονται στενά με τα κοινοτικά όργανα. Δυνάμει της εσωτερικής συμφωνίας, η Επιτροπή είναι κυρίως υπεύθυνη για τη διαχείριση του Ταμείου και για τη θέση σε εφαρμογή της πολιτικής ενισχύσεων που καθορίζει το Συμβούλιο [41]. Η Σύμβαση συνοδεύεται από εσωτερική συμφωνία σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν και τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν για την εφαρμογή της [42], η οποία, όπως και η εσωτερική συμφωνία βάσει της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, είναι πράξη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου. Το άρθρο 1 ορίζει ότι η κοινή θέση που οι αντιπρόσωποι της Κοινότητας πρέπει να λαμβάνουν στα πλαίσιο του Συμβουλίου

40 — Γνωμοδότηση 2/91 της 19ης Μαρτίου 1993 για τη Σύμβαση 170 της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας περί της ασφαλείας κατά τη χρησιμοποίηση χημικών μέσων στην εργασία, σκέψη 12.

41 — Βλ. άρθρα 10 και 11 της εσωτερικής συμφωνίας.

42 — ΕΕ 1991, L 229, σ. 301.

των Υπουργών ΑΚΕ-ΕΟΚ, όταν αυτό εξετάζει ζητήματα της αρμοδιότητας των κρατών μελών, αποφασίζεται με ομοφωνία από το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή.

88. Είναι σαφές επομένως ότι τον κεντρικό ρόλο στην εφαρμογή της συμφωνίας διαδραματίζει το Συμβούλιο και η Επιτροπή που ενεργούν υπό διπλή ιδιότητα: ως κοινοτικά όργανα και, στην πραγματικότητα, ως αντιπρόσωποι των κρατών μελών. Τούτο είναι αναγκαίο λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η Σύμβαση έχει συναφθεί υπό τη μορφή της μικτής συμφωνίας. Η έκδοση της προσβαλλόμενης πράξεως εντάσσεται στα διαδοχικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την εφαρμογή της Συμβάσεως. Δύσκολα θα μπορούσε να αμφισβητηθεί η εξουσία του Συμβουλίου να εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη χωρίς να αμφισβητηθεί η συνολική συμμετοχή του Συμβουλίου και της Επιτροπής στην εφαρμογή της Συμβάσεως.

89. Καταλήγω επομένως στο συμπεράσμα ότι η εκ μέρους του Συμβουλίου έκδοση της προσβαλλόμενης πράξεως βάσει της εσωτερικής συμφωνίας συμβιβάζεται προς τη Συνθήκη. Θα εξετάσω στη συνέχεια τη φύση της προσβαλλόμενης πράξεως.

90. Είναι σαφές ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν είναι κανονισμός υπό την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης. Δεν εκδόθηκε βάσει διατάξεως της Συνθήκης, αλλά βάσει της εσωτερικής συμφωνίας η οποία είναι απόφαση των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Επιπλέον, εκδόθηκε με την ειδική πλειοψηφία του άρθρου 21, παράγραφος 4, της εσωτερικής συμφωνίας, η οποία είναι διαφορετική από αυτήν του άρθρου 148, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

91. Εντούτοις, είναι επίσης σαφές ωστόσο ότι η προσβαλλόμενη πράξη έχει πολλά από τα χαρακτηριστικά της κοινοτικής πράξεως. Στο συμπέρασμα αυτό οδηγούν οι ακόλουθες σκέψεις:

α) Η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε από το Συμβούλιο και όχι από τους εκπροσώπους των κρατών μελών συνελθόντες στο πλαίσιο του Συμβουλίου.

β) Και άλλα κοινοτικά όργανα μετέσχαν στην έκδοση της προσβαλλόμενης πράξεως. Σύμφωνα με το άρθρο 32 της εσωτερικής συμφωνίας, το Συμβούλιο ενήργησε βάσει σχεδίου της Επιτροπής και αφού έλαβε τη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Ζητήθηκε επίσης η γνώμη του Κοινοβουλίου.

γ) Η προσβαλλόμενη πράξη προορίζεται να παράγει έννομες συνέπειες. Θεσπίζει δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές για τη δράση των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών.

δ) Ο τύπος της προσβαλλόμενης πράξεως ομοιάζει εν μέρει προς τον τύπο κοινοτικής πράξεως. Φέρει τον τίτλο «Δημοσιονομικός κανονισμός» και δημοσιεύθηκε στη σειρά «Νομοθεσία» της Επίσημης Εφημερίδας, αλλά στο τμήμα «Πράξεις για την ισχύ των οποίων δεν απαιτείται δημοσίευση». Το προοίμιο αρχίζει με τις λέξει «έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας» αλλά, εν αντιθέσει προς τη συνήθη κοινοτική πρακτική, δεν αναφέρεται σε συγκεκριμένη διάταξη της Συνθήκης.

92. Λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου και του τύπου καθώς και του πλαισίου εντός του οποίου εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, νομίζω ότι έχει διττό χαρακτήρα ο οποίος αντικατοπτρίζει τη μικτή φύση της Συμβάσεως. Καίτοι εκδόθηκε από το Συμβούλιο κατ' εντολή των κρατών μελών, δεν κείται καθ' ολοκληρία εκτός της κοινοτικής έννομης τάξης. Είναι προτιμότερο να θεωρηθεί ως πράξη sui generis την οποία, όπως ήδη αναφέρθηκε, νομιμοποιείται να εκδώσει το Συμβούλιο για την εφαρμογή των δημοσιονομικών διατάξεων της Συμβάσεως. Απορρίπτω το επιχείρημα του Κοινοβουλίου ότι η μέθοδος βάσει της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη και ο τύπος τον οποίο περιβλήθηκε είναι ξένα προς τη φύση της. Το γεγονός ότι παρουσιάζει ορισμένα χαρακτηριστικά κοινοτικής πράξεως δικαιολογείται στην υπό κρίση υπόθεση από τον διττό χαρακτήρα της.

93. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν εκδόθηκε βάσει εξουσιών που παρεσχέθησαν στο Συμβούλιο από τη Συνθήκη, αλλά βάσει εξουσιοδοτήσεως των κρατών μελών εκτός Συνθήκης. Η πράξη αυτή μπορεί να υπαχθεί στον έλεγχο του Δικαστηρίου μόνον καθόσον είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι δεν συμβιβάζεται προς τις υποχρεώσεις που υπέχει το Συμβούλιο από τη Συνθήκη, πράγμα το οποίο δεν ισχύει εν προκειμένω.

Πρόταση

94. Προτείνω επομένως:

1) να απορριφθεί η προσφυγή, και

2) να καταδικαστεί το Κοινοβούλιο στα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε το Συμβούλιο ενώ η Ισπανία, ως παρεμβαίνουσα, να φέρει τα δικά της έξοδα.