

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
SIEGBERT ALBER
vom 25. September 2003¹

I — Einleitung

1. Im Rahmen der Transatlantischen Wirtschaftlichen Partnerschaft haben Dienststellen der Kommission mit den entsprechenden amerikanischen Partnern Grundsätze (guidelines) über die Zusammenarbeit und Transparenz im Bereich der Gesetzgebung vereinbart. Die Französische Republik beantragt die Nichtigerklärung dieser Vereinbarung, die sie für ein bindendes völkerrechtliches Abkommen hält. Zum Abschluss solcher Abkommen sei gemäß Artikel 300 EG nur der Rat befugt. Außerdem werde aufgrund der Verpflichtungswirkung der Vereinbarung das Initiativrecht der Kommission beschränkt. Die Kommission dagegen ist der Ansicht, die Vereinbarung sei nur eine Vorbereitungsmaßnahme. Da keine verbindliche Handlung im Sinne von Artikel 230 EG vorläge, sei die Klage unzulässig.

1 — Originalsprache: Deutsch.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Transatlantische Wirtschaftliche Partnerschaft*

2. Auf ihrem Gipfel im Mai 1998 haben die EU und die Vereinigten Staaten von Amerika eine Erklärung über die Transatlantische Wirtschaftliche Partnerschaft (Transatlantic Economic Partnership; im Folgenden: TEP) verabschiedet. In Ziffer 10 dieser Erklärung bekräftigen die Partner, ihre Bemühungen auf die Beseitigung der Hemmnisse konzentrieren zu wollen, von denen erhebliche Beschränkungen für den transatlantischen Handel und die transatlantischen Investitionen ausgehen. Es geht dabei insbesondere um die Aufhebung von Vorschriften, die die Marktzugangsbedingungen für Waren und Dienstleistungen behindern.

3. In Ziffer 17 erklären die Partner ihre Absicht,

— sobald wie möglich eine Übersicht über die Bereiche zu erstellen, in denen eine gemeinsame Aktion sowohl bilateraler als auch multilateraler Art ergriffen werden soll, einschließlich eines Zeitplans für die Erzielung konkreter Ergebnisse;

— alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, die die baldmögliche Umsetzung dieser Schritte erlauben, einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zur Eröffnung von Verhandlungen.

4. Der zweite Spiegelstrich ist mit einer Fußnote versehen, aus der sich ergibt, dass mit diesem Absatz kein Verhandlungsmandat für die EU erteilt wird².

B — Aktionsplan für die Transatlantische Wirtschaftliche Partnerschaft

5. Am 9. November 1998 hat der Rat einem Aktionsplan zugestimmt, den die EU und die USA in Bezug auf die TEP aufgestellt hatten³. Zu den Ziffern 9 bis 14 der TEP-Erklärung werden unter Ziffer 3.1. des Aktionsplans „Technische Hemmnisse im Handel mit Waren“ behandelt. Unter Ziffer 3.1.1. „Zusammenarbeit in Regelungsfragen“ ist die Ermittlung und Anwendung von gemeinsam aufgestellten allgemeinen Grundsätzen/Leitlinien für eine wirksame Zusammenarbeit im Bereich der Gesetzgebung vorgesehen. Darüber hinaus ist eine „gemeinsame Untersuchung von im gegenseitigen Einvernehmen geregelten Aspekten“ vorgesehen, „insbesondere des Zu-

gangs zu den Gesetzgebungsverfahren der anderen Seite im Hinblick auf Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit — einschließlich der Möglichkeit einer echten Mitwirkung aller interessierten Parteien an diesen Verfahren und einer gebührenden Berücksichtigung ihrer Standpunkte“. Des Weiteren sieht der Aktionsplan eine „Prüfung der Ergebnisse der Untersuchung der jeweiligen Gesetzgebungsverfahren und davon ausgehend eine Suche nach Mitteln und Wegen [vor], wie der Zugang zu den Gesetzgebungsverfahren der anderen Seite verbessert werden kann, [sowie die] Entwicklung gemeinsam aufgestellter allgemeiner Grundsätze/Leitlinien in Bezug auf diese Verfahren und, wenn möglich, [die] Umsetzung dieser Verbesserungen unter Wahrung der Unabhängigkeit der jeweiligen gesetzgebenden Stellen“.

C — Leitlinien über die Zusammenarbeit und Transparenz im Bereich der Gesetzgebung

6. Im Juli 1999 begannen zwischen den Dienststellen der Kommission und der amerikanischen Regierung Verhandlungen über Grundsätze/Leitlinien. Während der Verhandlungen haben die Vertreter der Kommission darauf hingewiesen, dass die Grundsätze/Leitlinien keine zwischen den USA und der EG völkervertraglich bindende Verpflichtungen schaffen könnten und sie vollkommen vereinbar seien mit den in Kraft befindlichen rechtlichen Vorschriften beider Seiten. Im Februar 2002 wurden die Verhandlungen über die „Guidelines on

2 — „Nothing in this text constitutes an EU negotiating mandate.“

3 — Pressemitteilung des Rates Nr. 12560/98. Der Text des Aktionsplans ist als Anlage IV der Presseerklärung beigefügt.

Regulatory Cooperation and Transparency“ (im Folgenden: Guidelines) abgeschlossen. Der Text selbst wurde nicht unterschrieben, vielmehr wurde das Einvernehmen durch Erklärungen der jeweiligen mit den Verhandlungen beauftragten Dienststellen hergestellt.

7. Die Kommission nahm die Guidelines auf ihrer Sitzung am 9. April 2002 zur Kenntnis. Die Kommissare Liikanen und Lamy haben die Vereinbarung der Guidelines am 12. April 2002 gegenüber der Presse bekannt gegeben⁴.

8. Am selben Tag erstellten die Dienste der Kommission eine Mitteilung an den gemäß Artikel 133 Absatz 3 zweiter Unterabsatz EG für Verhandlungen im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik mit-zuständigen (133er) Ausschuss des Rates mit der sie dem Rat den Text der Guidelines in der Fassung vom 13. Februar 2002 übermittelte. In ihrer Mitteilung wies die Kommission darauf hin, dass der Aktionsplan, der im Rahmen der TEP erstellt worden war, unter anderem das Aushandeln von Leitlinien über die Zusammenarbeit und Transparenz im Bereich der Gesetzgebung vorsehe. Seit Ende 1999 sei über die Guidelines verhandelt worden und in der Vergangenheit sei der Rat mehrfach hierüber informiert worden, zuletzt im Januar 2001. Die Kommission unterstrich ausdrücklich, dass

die ausgehandelten Guidelines auf freiwilliger Basis anzuwenden seien und keine völkerrechtliche Vereinbarung darstellten, sondern vielmehr das Ergebnis, zu dem die zuständigen Dienststellen beider Partner gelangt seien.

9. Die Guidelines sind in sechs Abschnitte unterteilt: (I) Einleitung, (II) Ziele, (III) Anwendungsbereich, (IV) Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit in Fragen der Gesetzgebung, (V) Maßnahmen im Bereich der Transparenz und (VI) Verfahrensfragen.

10. Die Einleitung (I) beschreibt den Kontext, in dem die Guidelines ausgehandelt wurden, insbesondere die TEP-Erklärung von 1998 und den Aktionsplan. Als Ziele der Guidelines werden im Abschnitt II die Verbesserung der Zusammenarbeit der für die Gesetzgebung zuständigen Stellen und die Steigerung der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit genannt (Ziffer 4). Die Zusammenarbeit verfolgt insbesondere den Zweck, die Vorbereitung und Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen zu verbessern, die Qualität und das Niveau der technischen Vorschriften zu erhöhen sowie die Divergenzen zwischen den Gesetzgebungen durch eine Verstärkung des Dialogs zwischen den für die Gesetzgebung zuständigen Stellen zu vermindern (Buchstabe a). Des Weiteren soll die Vorhersehbarkeit der Entwicklung und Ausarbeitung der Gesetzgebung verbessert werden, indem ein Gedankenaustausch über die mit dieser Gesetzgebung verfolgten Ziele, über die im Rahmen der Gesetzgebung angewendeten Instrumenta-

⁴ — Vgl. die als Anlage 2 von der Kommission vorgelegte Presseerklärung IP/02/555 vom 12. April 2002.

rien und über die hierfür aufgestellten Zeitpläne geführt wird (Buchstabe b). Weiterhin soll den Behörden Gelegenheit gegeben werden, die Behörden der jeweils anderen Seite mit wesentlichen Beiträgen bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung zu unterstützen und die Möglichkeit eröffnet werden, dass diese Beiträge im Rahmen der Vorbereitung der Gesetzgebung auch entsprechend gewürdigt werden (Buchstabe c). Darüber hinaus soll die Beteiligung der Öffentlichkeit am Gesetzgebungsprozess verstärkt werden, indem Zugang zu den vorbereitenden Dokumenten, Analysen und maßgeblichen Daten gewährt wird (Buchstabe d), Erläuterungen und notwendige technische Informationen an die Öffentlichkeit weitergegeben werden (Buchstabe f) und ein besseres Verständnis in der Öffentlichkeit geschaffen wird für die mit der Gesetzgebung verfolgten Ziele und angestrebten Wirkungen (Buchstabe g). Insgesamt verfolgen die Maßnahmen das Ziel, den Handel zu erleichtern (Ziffer 4 letzter Satz).

11. Der Anwendungsbereich der Guidelines wird in Abschnitt III beschrieben. Er beginnt mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass die Guidelines auf freiwilliger Basis angewendet werden (Ziffer 7). Ihr sachlicher Anwendungsbereich erstreckt sich auf die Ausarbeitung solcher technischer Bestimmungen über Waren, die in den Anwendungsbereich des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (im Folgenden: TBT)⁵ fallen, das Teil des WTO-Abkommens ist (Ziffer 8). Die Guidelines beziehen sich sowohl auf die Ausarbeitung neuer als auch auf die Änderung bereits bestehender Bestimmungen (Ziffer 9).

5 — Anhang 1 A des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation, ABl. L 336 vom 23. Dezember 1994, S. 86.

12. Unter den Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den für die Gesetzgebung zuständigen Stellen (Abschnitt IV) sind der Austausch von Informationen und gegenseitige Konsultationen vorgesehen. Er erstreckt sich gegebenenfalls auch auf nicht veröffentlichte Informationen (Ziffer 10). Des Weiteren ist beabsichtigt, gemeinsam Daten zu erheben und auszuwerten sowie eine Verständigung auf Methoden zur Analyse der Fakten und Ursachen, die ein gesetzgeberisches Tätigwerden rechtfertigen könnten, zu erzielen. Auch über die gesetzgeberischen Prioritäten soll ein Austausch stattfinden (Ziffer 11). Schließlich ist noch ein Monitoring der künftigen Gesetzesinitiativen vorgesehen (Ziffer 12).

13. Abschnitt V der Guidelines sieht detaillierte Maßnahmen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über Gesetzesvorhaben vor, die sich bereits auf die Phase der Vorbereitung und Ausarbeitung der Gesetzesvorhaben erstrecken. Die zuständigen Stellen haben insbesondere Informationen über laufende und künftige Gesetzesinitiativen zur Verfügung zu stellen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit einzuräumen, hierzu rechtzeitig Stellung zu nehmen, die eingegangenen Anmerkungen der Öffentlichkeit in Betracht zu ziehen und schließlich darüber Auskunft zu erteilen, wie diese Anmerkungen gegebenenfalls berücksichtigt worden sind (Ziffer 17).

14. Die Verfahrensfragen (Abschnitt VI) betreffen die Überwachung und Überprüfung der Anwendung der Guidelines, sowie deren Fortentwicklung.

15. Die zu ergreifenden Maßnahmen zur Zusammenarbeit der Behörden und zur Unterrichtung der Öffentlichkeit in den Abschnitten IV und V sind mit dem Verb sollen („should“) gekennzeichnet, die Verfahrensfragen in Abschnitt VI mit dem Verb werden („will“) versehen.

18. In materiell-rechtlicher Hinsicht rügt die Französische Republik zwei Rechtsverstöße: die mangelnde Zuständigkeit der Kommission zum Abschluss der Vereinbarung und die Verletzung ihres Monopols zur Gesetzesinitiative.

III — Vortrag und Anträge der Parteien

16. Die Französische Republik hält die Vereinbarung über die Guidelines für eine rechtsverbindliche völkerrechtliche Vereinbarung. Unter Berufung auf das Urteil in der Rechtssache Frankreich/Kommission⁶ ist sie der Ansicht der Akt, durch den die Experten der Kommission die Guidelines mit ihren amerikanischen Verhandlungspartnern vereinbart haben, sei anfechtbar.

17. Der Akt, mit dem die Unterhändler der Kommission ihren amerikanischen Verhandlungspartnern auf Arbeitsebene ihr Einverständnis mit dem ausgehandelten Text gegeben hätten, bringe den Willen der Kommission zum Ausdruck, sich gegenüber den Vereinigten Staaten zu verpflichten. Angesichts des von den beiden Vertragsparteien einvernehmlich festgelegten Niveaus, auf dem die Verhandlungen geführt wurden, sei die Kommission lediglich gehalten gewesen, ihr Engagement auf Arbeitsebene zum Ausdruck zu bringen.

19. Nach Auffassung der französischen Regierung stellen die Guidelines ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen dar. Der Vertrag, insbesondere Artikel 300 EG, verleihe der Kommission aber keine Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen, sondern behalte dieses Recht dem Rat vor. In seinem Gutachten 1/75 habe der Gerichtshof entschieden, dass es für die Frage, ob ein völkerrechtliches Abkommen vorliegt, nicht wesentlich auf die Form und auch nicht auf die Bezeichnung ankomme. Vielmehr erfasse der Begriff des Abkommens jede von einem Völkerrechtssubjekt eingegangene bindende Verpflichtung ungeachtet ihrer Form. Dem entspreche eine Vereinbarung, die eine Norm, also eine Verhaltensvorschrift, enthalte, die für eine bestimmte Materie gelte, in genauen Formulierungen festgelegt sei und die Beteiligten binde⁷.

20. Die Guidelines entsprächen diesen Anforderungen. Zwar seien sie nicht in Form einer Aneinanderfolge von Artikeln aufgebaut und enthielten keine Bestimmung über ihr Inkrafttreten. Diese formellen Aspekte seien aber nicht entscheidend. Vielmehr sei zu beachten, dass die Bestimmungen der

⁶ — Urteil vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-327/91 (Frankreich/Kommission, Slg. 1994, I-3641).

⁷ — Vgl. Gutachten 1/75 vom 11. November 1975, Slg. 1975, 1355, 1360.

Guidelines sich durch einen systematischen Aufbau auszeichneten und die einzelnen angesprochenen Fragen mit hinreichender Genauigkeit behandelten.

mit gewährleisteten die Vertragsparteien, dass die Guidelines zu konkreten Ergebnissen führen und nicht nur Makulatur bleiben.

21. Trotz der in den Guidelines gewählten vorsichtigen Formulierungen, ist die französische Regierung aufgrund der inhaltlichen Anordnungen der Meinung, es handele sich um eine verbindliche Vereinbarung. So würden die mit der Vereinbarung verfolgten Ziele sehr genau definiert, ebenso ihr Anwendungsbereich und die im Einzelnen im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Behörden — und auch gegenüber der Öffentlichkeit — zu ergreifenden Maßnahmen.

24. Die französische Regierung hält es für unbedeutend, dass die Guidelines keinen Streitbeilegungsmechanismus vorsehen. Ebenso wenig sei es für den verbindlichen Charakter der Guidelines erforderlich, ausdrücklich die Verantwortlichkeit für die Anwendung der Bestimmungen vorzuschreiben. Diese folge schon aus den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts.

22. Auch der Umstand, dass die Guidelines nicht zum Ziel hätten, das bestehende Gemeinschaftsrecht zu ändern, spreche nicht gegen ihren verbindlichen Charakter. Die Vereinbarung enthalte zumindest die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den amerikanischen Behörden.

25. Auch die Umstände, dass die Kommission nie ein Verhandlungsmandat erhalten habe, dass sie beharrlich gegenüber ihren Verhandlungspartnern auf der Unverbindlichkeit der Vereinbarung bestanden habe und schließlich, dass auch die amerikanische Seite die Guidelines für unverbindlich erachte, hält die französische Regierung nicht für ausschlaggebend. Maßgeblich sei allein der Inhalt der Vereinbarung. Aus ihm folge der verbindliche Charakter der Guidelines. Im Übrigen enthielten die Verfahrensbestimmungen in Abschnitt VI nicht das sonst verwendete Verb sollen („should“), sondern das Verb werden („will“). Dies gewährleiste die Realisierung der dort vorgesehenen Maßnahmen. Insofern sei der Überprüfungsmechanismus nicht nur rein fakultativer Art.

23. Die im Abschnitt VI geregelten Verfahrensfragen, insbesondere der in Ziffer 18 vereinbarte fortlaufende Überprüfungsprozess, belegten deutlich den verbindlichen Charakter der Vereinbarung. Die Vertragsparteien seien durch die Guidelines verpflichtet, ein bestimmtes Resultat zu erreichen. Sie stünden diesbezüglich unter der Aufsicht eines Ad-hoc-Kontrollorgans. Da-

26. Die Entscheidung der Kommission, die Guidelines anzunehmen, sei wegen der Unzuständigkeit der Kommission nichtig. Im Urteil Frankreich/Kommission⁸ habe der Gerichtshof auf die Zuständigkeitsverteilung in Artikel 300 EG hingewiesen. Grundsätzlich sei der Rat für den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen zuständig. Die zugunsten der Kommission vorgesehene Ausnahme könne sich nur aus ausdrücklich vom Rat erteilten Ermächtigungen ergeben, nicht jedoch aus der Auslegung interner Kompetenzregeln. Im Übrigen stehen der Kommission nach Ansicht der Französischen Republik keinerlei interne Zuständigkeiten auf dem von den Guidelines geregelten Gebiet zu.

27. Die Vereinbarung der Guidelines verstößt nach Ansicht der französischen Regierung auch insofern gegen das Gemeinschaftsrecht, als sie wegen der Bindung der Kommission an diese Guidelines ihr Monopol zur Gesetzesinitiative beschränken. Die Kommission sei allein dafür verantwortlich zu entscheiden, welche Gesetzesvorschläge sie vorlege und mit welchem Inhalt. Dies gelte insbesondere für den von den Guidelines behandelten Bereich der technischen Vorschriften, die sich auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen auswirken.

28. Die Guidelines eröffneten jedoch eine Einflussmöglichkeit auf die Vorschläge der Kommission und schränke diese in ihrer

Freiheit ein. Zum Beispiel sei die Kommission gehalten, bei der Koordinierung mit den amerikanischen Behörden bestimmte Verfahrensvorschriften zu beachten. Des Weiteren sei sie verpflichtet, die Kommentare der amerikanischen Stellen zu berücksichtigen.

29. Diese Einengung des Vorschlagsrechts der Kommission hat nach Ansicht der französischen Regierung Einfluss auf das gesamte nachfolgende Gesetzgebungsverfahren. Der Inhalt des Vorschlags der Kommission lege den Spielraum für die anschließenden Beratungen des europäischen Gesetzgebers fest. Außerdem könne sich der Rat nur einstimmig über die Vorschläge der Kommission hinwegsetzen.

30. Die Französische Republik beantragt,

— die Entscheidung der Kommission für nichtig zu erklären, mit der sie die Leitlinien über die Zusammenarbeit und Transparenz im Bereich der Gesetzgebung mit den USA vereinbart hat;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

⁸ — Zitiert in Fußnote 6.

31. Die Kommission beantragt,

- die Klage als unzulässig abzuweisen;
- der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

32. Die Kommission hält die Klage für unzulässig. Die Guidelines stellen kein völkervertragliches Abkommen dar. Von ihnen gingen keine Rechtswirkungen aus, weshalb kein anfechtbarer Rechtsakt im Sinne des Artikels 230 EG vorliege.

33. Die Kommission bestreitet, dass das Kollegium der Kommission jemals dem Abkommen zugestimmt hat. Es handele sich lediglich um eine Vereinbarung auf Verwaltungsebene. Insofern liege kein anfechtbarer Akt der Institution Kommission vor.

34. Soweit der Gerichtshof dennoch annehmen sollte, dass die Kommission als Institution an die Guidelines gebunden ist, scheitere die Zulässigkeit der Klage daran, dass die Vereinbarung keine Rechtswirkungen entfalte.

35. Die Kommission ist der Meinung, sie könne sich, ohne ihre Kompetenzen zu überschreiten, mit den amerikanischen Behörden über Grundsätze oder Leitlinien einigen. Zwar könne die Kommission nur in den ausdrücklich vom Vertrag vorgesehenen Fällen völkerrechtliche Vereinbarungen schließen, die Rechtswirkungen erzeugen bzw. Verbindlichkeiten begründen. Dies schließe es aber *a contrario* nicht aus, dass die Kommission praktische Absprachen über die Zusammenarbeit mit Behörden von Drittstaaten treffe, die keine völkerrechtlichen Verbindlichkeiten begründen. Die Kommission sei befugt, informelle administrative Absprachen mit den zuständigen Verwaltungsbehörden der Vereinigten Staaten zu treffen. Sie ist der Auffassung, ihr Initiativrecht umfasse die Möglichkeit, alle von ihr für nötig erachteten Konsultationen durchzuführen, bevor sie dem Parlament und dem Rat einen Vorschlag für einen Rechtsakt unterbreite.

36. Im Rahmen des Rechts der völkerrechtlichen Verträge kommt dem Willen der Vertragsparteien nach Ansicht der Kommission eine herausragende Bedeutung zu. Bereits der Rahmen, in dem die Guidelines erarbeitet worden seien, sei gekennzeichnet durch rein politische Absprachen ohne jeglichen rechtlich verbindlichen Charakter. Weder die TEP noch das Aktionsprogramm seien verbindlich.

37. Nicht nur der Kontext, sondern auch der Rang der handelnden Vertreter, das gewählte Verfahren zum Abschluss der Vereinbarung sowie die hierin verwendete Terminologie belegten die Unverbindlich-

keit der Guidelines. Sie seien weder formell angenommen noch von irgendeiner Seite unterschrieben worden. Beide Seiten hätten stets betont, dass es nicht um die Schaffung verbindlicher Bestimmungen gehe. Die Kommission verweist insbesondere auf die Verwendung der Vokabeln sollen („should“) und werden („will“) anstelle von müssen („shall“). Die verwendeten Vokabeln seien typisch für unverbindliche völkerrechtliche Maßnahmen. Nirgends im Text sei von Vertragsparteien („parties“) die Rede, sondern stets nur von Seiten („sides“). Auch würden die EU und die USA nicht als Vertragsparteien genannt.

38. Auch die Struktur der Guidelines belege ihren unverbindlichen Charakter. So enthielten sie keine Schlussbestimmungen über ihr Inkrafttreten und keine Regeln über die Beilegung von Streitigkeiten. Lediglich ein Überprüfungsmechanismus sei vorgesehen. Keine der Bestimmungen sei geeignet, die internationale Verantwortlichkeit einer der beiden Seiten zu begründen.

39. Im Gegensatz zur französischen Regierung ist die Kommission der Meinung, die von ihr aufgezeigten formellen Umstände könnten nicht vom Inhalt der Guidelines getrennt betrachtet werden. Vielmehr sei die Vereinbarung insgesamt zu bewerten und

hierfür spiele die gewählte Form eine entscheidende Rolle. In der Form komme der Wille der Vertragsparteien zum Ausdruck, ein unverbindliches Dokument zu schaffen.

40. Das als Streithelferin der Kommission zugelassene Vereinigte Königreich beschränkt seine Ausführungen auf die materiell-rechtlichen Aspekte des Rechtsstreits. Für die Auslegung einer völkerrechtlichen Vereinbarung seien die gesamten Umstände zu berücksichtigen, unter denen sie zustande gekommen sei. Nur so könne die rechtliche Bedeutung eines Dokuments geklärt werden.

41. Das in den Ziffern 18 und 22 der Guidelines vorgesehene Monitoring und der Follow-up seien reine Absichtserklärungen. Ihre Verletzung könne keinesfalls die völkerrechtliche Verantwortlichkeit einer der beiden Seiten nach sich ziehen.

42. Auch das Initiativrecht der Kommission werde durch die Vereinbarung nicht beschnitten. Die nicht verbindliche Konsultation der amerikanischen Behörden ist nach Ansicht der britischen Regierung noch vom Initiativrecht der Kommission gedeckt, die sich zur Vorbereitung von Rechtsakten aller möglicher Erkenntnisquellen bedienen könne. Gerade weil die USA die EU-Bestimmungen im Rahmen der WTO an-

fechten könnten, sei es ganz besonders wichtig, sich vor Erlass von Bestimmungen über hiervon ausgehende mögliche Handelshemmnisse klar zu werden.

IV — Würdigung

A — Zulässigkeit der Klage

43. Die Kommission rügt die Zulässigkeit der Klage. Zum einen gibt es ihres Erachtens keinen Beschluss, mit dem die Kommission als Institution die Guidelines angenommen hat, und zum anderen gingen von den Guidelines keine rechtlichen Wirkungen aus, weshalb kein anfechtbarer Rechtsakt im Sinne des Artikels 230 EG vorliege.

44. Nach Artikel 230 Absatz 1 EG überwacht der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der gemeinsamen Handlungen des Parlaments und des Rates, sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Parlaments mit Rechtswirkungen gegenüber Dritten. Die Klage der Französischen Republik ist zulässig, wenn die Vereinbarung der Guidelines mit der amerikanischen Regierung eine Handlung der Kommission im Sinne dieser Vorschrift ist.

45. Der Begriff der „Handlung“ in Artikel 230 Absatz 1 EG erfasst alle Maßnahmen, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkung zu erzeugen, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form⁹. Dies ergibt sich aus der Ausgrenzung der Empfehlungen und Stellungnahmen, die gemäß Artikel 249 Absatz 5 EG nicht verbindlich sind. Nach ständiger Rechtsprechung sind nur solche Maßnahmen anfechtbar, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen¹⁰.

46. Aufgrund der Einwände der Kommission sind im Folgenden zwei Fragen zu untersuchen. Zunächst einmal ist zu prüfen, ob überhaupt eine Handlung der Kommission vorliegt. Erst danach stellt sich die weitere Frage, ob diese Handlung Rechtswirkungen erzeugt, denn nur dann ist sie anfechtbar.

47. Die Kommission ist der Meinung, sie sei mangels eines Beschlusses des Kollegiums der Kommissare nicht als Institution an die Vereinbarung gebunden. Hierzu ist festzustellen, dass das Kollegium die Vereinbarung auf seiner Sitzung am 9. April 2002 zur Kenntnis genommen hat. Schon insofern ließe sich die Ansicht vertreten, die Kommission habe die Vereinbarung gebilligt und in dieser Billigung liege ein Be-

⁹ — Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, Slg. 1971, 263, Randnrn. 38/42); Urteil vom 9. Oktober 1990 in der Rechtssache 366/88 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-3571, Randnr. 8); Urteil Frankreich/Kommission (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 14); Urteil vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-58/94 (Niederlande/Rat, Slg. 1996, I-2169, Randnr. 24).

¹⁰ — Beschluss vom 17. Oktober 1984 in der Rechtssache 135/84 (F.B./Kommission, Slg. 1984, 3577, Randnr. 6); Beschluss vom 13. Juni 1991 in der Rechtssache C-50/90 (Sunzest/Kommission, Slg. 1991, I-2917, Randnr. 12).

schluss des Kollegiums der Kommission. Wenn das Kollegium der Kommissare gegen die Vereinbarung gewesen wäre, hätte es auf die Information hin einschreiten müssen.

48. Genau das Gegenteil ist jedoch erfolgt. Nach dem eigenen Vortrag der Kommission haben die für Handelsfragen zuständigen Kommissare Liikanen und Lamy am 12. April 2002 sogar die Presse über den Abschluss der Vereinbarung informiert. Hierin kommt das Einverständnis der Kommission mit dem Handeln ihrer Dienststellen zum Ausdruck.

49. Darüber hinaus wurden bei der Sitzung der Kommission am 9. April 2002 ausweislich des Protokolls über diese Sitzung die Vereinbarung der Guidelines mit den USA beim nächsten EU-USA-Gipfel am 2. Mai 2002 beschlossen sowie die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen gebilligt, die zu erlassen waren und in einer Note von Kommissar Liikanen dargestellt worden waren.¹¹ Diese Umstände sprechen

für die Annahme, dass das Kollegium der Kommission entgegen dem Vortrag der Kommission die Guidelines sogar ausdrücklich gebilligt hat.

50. Selbst wenn man aber einmal unterstellt, dass das Kollegium die Guidelines nicht gebilligt hätte, so erscheint der Einwand der Kommission insofern unbeachtlich, als es ein rein internes Problem der Kommission betrifft. Wer für die Kommission nach außen hin wirksam handeln darf und wer nicht, bestimmt sich nach der Geschäftsordnung und den sonstigen die Zuständigkeitsverteilung betreffenden Vorschriften der Kommission. In Anlehnung an den Rechtsgedanken, der in Artikel 46 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge¹² (im Folgenden: WVRK) und in Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe b des noch nicht in Kraft befindlichen Wiener Übereinkommens vom 21. März 1986 über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen

11 — Vgl. das Protokoll vom 17. April 2002 über die Sitzung am 9. April 2002 (PV(2002)1562 final) abrufbar unter www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/meeting/arch_ives_en.htm. Im Englischen heißt es: „The Commission took note of the agreement reached at technical level between the Community and the United States on guidelines for regulatory cooperation and transparency (SEC(2002) 386/2), which would be ratified by means of political declarations by both parties at the next EU/US summit on 2 May. It took note of the conditions for implementation of these guidelines as set out in the note distributed by Mr LIIKANEN (SEC(2002)386).“ Die französische Version lautet: „La Commission prend acte de l'accord intervenu, au niveau technique, entre la Communauté et les États-Unis sur des lignes directrices sur la coopération et la transparence en matière de régulation (SEC(2002) 386/2) qui seront entérinées, par la voie de déclarations politiques des deux parties, lors du prochain sommet UE/États-Unis le 2 mai 2002. Elle prend note des conditions de mise en œuvre de ces lignes directrices telles que reprises dans la note diffusée par M. LIIKANEN (SEC(2002) 386).“

12 — Artikel 46 WVRK lautet:

„(1) Ein Staat kann sich nicht darauf berufen, dass seine Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, unter Verletzung einer Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts über die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen ausgedrückt wurde und daher ungültig ist, sofern nicht die Verletzung offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf.

(2) Eine Verletzung ist offenkundig, wenn sie für jeden Staat, der sich hierbei im Einklang mit der allgemeinen Übung und nach Treu und Glauben verhält, objektiv erkennbar ist.“

Organisationen¹³ (im Folgenden: WVRK-IO) zum Ausdruck kommt, ist davon auszugehen, dass eine gegebenenfalls im Innenverhältnis fehlende Vertretungsbefugnis irrelevant ist, sofern die auftretenden Personen nicht offensichtlich unzuständig sind und dies auch den amerikanischen Verhandlungspartnern ersichtlich ist. Von einer offensichtlichen Unzuständigkeit dürfte im vorliegenden Fall jedoch keine Rede sein, nachdem die zuständigen Stellen der Kommission jahrelang mit den amerikanischen Behörden verhandelt haben. Die Kommission wurde folglich als Institution durch das Handeln ihrer Vertreter gebunden. Infolgedessen liegt ein Handeln der Kommission vor.

51. Es ist daher im Folgenden zu untersuchen, ob das Handeln der Kommission in Form des Abschlusses der Vereinbarung über die Guidelines Rechtswirkungen erzeugt. Die Kommission bestreitet dies unter Hinweis auf den unverbindlichen Charakter der Guidelines.

52. Wie bereits ausgeführt, werden von Artikel 230 Absatz 1 EG nur diejenigen Maßnahmen erfasst, die Rechtswirkungen erzeugen. Maßnahmen, die rein verwaltungsintern wirken, sind z. B. von der gerichtlichen Überprüfung ausgeschlossen.

13 — Artikel 7 Absatz 3 WVRK-IO lautet:

„Eine Person gilt hinsichtlich des Annehmens des Textes eines Vertrags oder der Festlegung seines authentischen Textes oder der Abgabe der Zustimmung einer Organisation, durch einen Vertrag gebunden zu sein, als Vertreter dieser internationalen Organisation, a) wenn diese Person eine gehörige Vollmacht vorlegt oder b) wenn aus den Umständen hervorgeht, dass die beteiligten Staaten und internationalen Organisationen die Absicht hatten, diese Person ohne Vorlage einer Vollmacht als Vertreter der Organisation für die genannten Zwecke im Einklang mit den Vorschriften der Organisation anzusehen.“

Sie begründen keine Rechte und Pflichten Dritter und stellen deshalb keine beschwerenden Maßnahmen dar, die mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden können¹⁴. Ebenso wenig können nach der Rechtsprechung Handlungen angefochten werden, die Ausdruck einer bloßen freiwilligen Koordinierung im Hinblick auf spätere Beschlüsse der Organe sind¹⁵.

53. Zunächst ist der Einwand der Kommission zurückzuweisen, die mangelnde Verbindlichkeit der Guidelines ergebe sich bereits aus dem Umstand, dass sie nicht von den Partnern unterschrieben seien. Nach der WVRK und der WVRK-IO können Verträge nicht nur durch Unterzeichnung oder Ratifikation geschlossen werden. Ihre Annahme oder Genehmigung genügt, wie sich insbesondere aus den Artikeln 11 ff. WVRK¹⁶ und aus den Artikeln 11 ff. WVRK-IO¹⁷ ergibt. Der Wille, an eine Vereinbarung gebunden zu sein, kann in jeglicher Form zum Ausdruck gebracht werden. Die Schriftform ist keineswegs die einzig mögliche Form.

14 — Urteil in der Rechtssache 366/88 (Frankreich/Kommission, zitiert in Fußnote 9, Randnr. 9 für Dienstanweisungen).

15 — Urteil Niederlande/Rat (zitiert in Fußnote 9, Randnrn. 25 bis 27 zum Verhaltenskodex [93/730/EG] für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten [ABl. L 340, S. 41]).

16 — Artikel 11 WVRK lautet: „Die Zustimmung eines Staates, durch einen Vertrag gebunden zu sein, kann durch Unterzeichnung, Austausch von Urkunden, die einen Vertrag bilden, Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt oder auf eine andere vereinbarte Art ausgedrückt werden.“

17 — Artikel 11 Absatz 2 WVRK-IO lautet: „Die Zustimmung einer internationalen Organisation, durch einen Vertrag gebunden zu sein, kann durch Unterzeichnung, Austausch von Urkunden, die einen Vertrag bilden, Akt der förmlichen Bestätigung, Annahme, Genehmigung oder Beitritt oder auf eine andere vereinbarte Art ausgedrückt werden.“

54. Es ist daher der Inhalt der Vereinbarung zu untersuchen. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass der Umstand, dass die Guidelines keine Sanktionen gegen ihre Nichtbeachtung, keinen Streitbeilegungsmechanismus und auch keine Haftung für den Fall ihrer Nichtbeachtung vorsehen, es — entgegen der Ansicht der Kommission — nicht ausschließt, in ihnen dennoch ein verbindliches Dokument zu sehen, da es sich bei diesen Umständen nicht um Elemente handelt, die für die verbindliche Wirkung einer Vereinbarung unabdingbar sind. Das Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung über Sanktionen erscheint unerheblich, da für völkerrechtliche Abkommen der Grundsatz *pacta sunt servanda* gilt.¹⁸ Im Übrigen kommen, soweit es sich um eine völkerrechtlich verbindliche Vereinbarung handelt, mangels ausdrücklicher Regelung in den Guidelines die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über die Haftung von Völkerrechtssubjekten zur Anwendung.

55. Die Guidelines legen Regeln und Verhaltensweisen fest, die die für die Gesetzgebung zuständigen Stellen („regulators“) der amerikanischen Bundesbehörden einerseits und der Kommission andererseits beabsichtigen, freiwillig so weit wie möglich anzuwenden (Ziffer 7 der Guidelines). Es geht dabei um eine gegenseitige Unterrichtung und Konsultation der Behörden sowie um eine Unterrichtung der Öffentlichkeit (Ziffer 4 der Guidelines) im Rahmen der Vorbereitung und Ausarbeitung von Vorschriften, die technische Handelshemmnisse im Sinne des TBT begründen können (Ziffer

8 der Guidelines). Hierdurch sollen Handelsbeschränkungen möglichst vermieden und der Handel insgesamt erleichtert werden (Ziffer 4 letzter Satz der Guidelines).

56. Funktionelle und Verfahrensverpflichtungen sind grundsätzlich geeignet, Gegenstand einer völkerrechtlichen Vereinbarung zu werden.¹⁹ In der genannten Ziffer 7 der Guidelines wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die zuständigen Stellen die Guidelines freiwillig anwenden („intend to apply on a voluntary basis“). Der nicht zwingende Charakter der Guidelines wird darüber hinaus durch die Verwendung der Vokabel „should“ unterstrichen, die mit „sollen“ zu übersetzen ist. In der völkervertraglichen Praxis werden verbindliche Pflichten in der Regel mit „shall“ (müssen) gekennzeichnet, wohingegen die Verben „should“ und „may“ (können/dürfen) nur im Zusammenhang mit der Vereinbarung unverbindlicher Pflichten verwendet werden. Die Pflichten zur gegenseitigen Unterrichtung und derjenigen der Öffentlichkeit, die in den Guidelines niedergelegt sind, sind mit „should“ gekennzeichnet (vgl. insbes. Ziffern 5 und 10 bis 17). Dies spricht ebenfalls für die Unverbindlichkeit der Guidelines.

57. Nur die in Abschnitt VI geregelten Verfahrensfragen werden mit werden („will“) gekennzeichnet. Die Vokabel

18 — Vgl. hierzu die Schlussanträge des Generalanwalts Tesouro vom 16. Dezember 1993 in der Rechtssache C-327/91 (Frankreich/Kommission, Slg. 1994, I-3641, I-3643, Nr. 21).

19 — Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Tesouro (zitiert in Fußnote 18, Nr. 20).

„will“ ist im völkervertraglichen Kontext weniger gebräuchlich. Es ist daher schwer, ihr einen eindeutigen Gehalt zuzuordnen. Selbst wenn man in der Verwendung des Verbs werden aber eine gesteigerte Form der Verbindlichkeit erkennen wollte, wie es die französische Regierung vertritt, so bliebe doch die ausdrückliche Feststellung in Ziffer 7 der Guidelines zu beachten, dass die Anwendung der Guidelines auf freiwilliger Basis erfolgt. Diese allgemeine Äußerung darf bei der Auslegung der Vokabel „will“ nicht übersehen werden. Aus der sprachlichen Formulierung der Verfahrensfragen kann daher nichts für den verbindlichen Charakter der Guidelines hergeleitet werden.

58. Die Ziele, die mit den Guidelines verfolgt werden, sprechen ebenfalls für einen unverbindlichen Charakter der Vereinbarung. Ein Ziel ist zum Beispiel, den Behörden die Gelegenheit („opportunity“) zu geben, die andere „Seite“ mit wesentlichen Beiträgen/Kommentaren zu unterstützen und die Möglichkeit zu erhalten, dass diese Beiträge erwogen werden („possibility to obtain reasonable consideration“) (Ziffer 4 c der Guidelines). „Gelegenheit“ zu Anmerkungen und die „Möglichkeit“ ihrer Beachtung sind Wendungen, die keinen Anspruch auf die Übernahme der gegebenenfalls vorgebrachten Einwände eröffnen. Auch dies spricht daher für einen unverbindlichen Charakter der Guidelines.

59. Neben dem Wortlaut und der Zielsetzung der Vereinbarung ist noch der Kontext zu berücksichtigen, in dem die Guidelines vereinbart wurden. Wie sich aus ihrer Einleitung ergibt, sind sie im Rahmen der Transatlantischen Wirtschaftlichen Partnerschaft ausgearbeitet worden, die auf dem Londoner Gipfel im Mai 1998 ins Leben gerufen wurde. Diese Partnerschaft beruht nicht auf einer verbindlichen völkervertraglichen Vereinbarung, sondern stellt eine politische Übereinkunft im Rahmen der bereits 1955 vereinbarten New Transatlantic Agenda dar. Dies schließt es zwar nicht aus, dass die Parteien im Rahmen der TEP eine verbindliche Vereinbarung schließen. Jedoch ist dieser Kontext ein Indiz dafür, dass es um einen politischen Dialog geht, der die Verbesserung der Zusammenarbeit in Handelsfragen allgemein zum Gegenstand hat. Dies legt es nahe, auch in den Guidelines eine politische Vereinbarung zu sehen und kein rechtlich bindendes Dokument.

60. Dieser Aspekt wird durch die Aussage im bereits oben zitierten Protokoll der Sitzung der Kommission vom 9. April 2002 bestätigt. Darin wird die Absicht der Kommission festgehalten, die Guidelines beim nächsten EU-USA-Gipfel durch politische Erklärungen zu billigen.²⁰

61. Wortlaut, Zielsetzung und Kontext der Guidelines legen es nahe, sie als eine Maß-

20 — Vgl. die in Fußnote 11 zitierte Passage des Protokolls.

nahme anzusehen, die ähnlich wie der zwischen dem Rat und der Kommission vereinbarte Verhaltenskodex in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten Ausdruck einer bloß freiwilligen Koordinierung im Hinblick auf spätere Beschlüsse der zuständigen Organe der US-Bundesregierung und der Kommission im Rahmen der Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben sind. Auf der Grundlage des Urteils in der Rechtssache Niederlande/Rat²¹ sind bei dieser Analyse folglich die Guidelines als unverbindlicher Rechtsakt anzusehen.

62. Eine derartige Auslegung der Guidelines entspricht auch der Aufgabenstellung der Kommission. Gemäß Artikel 211 dritter Spiegelstrich EG hat sie die Aufgabe, am Zustandekommen der Handlungen des Parlaments und des Rates mitzuwirken. Dies erfolgt in erster Linie durch die Vorlage von Vorschlägen für Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen. Im Rahmen der Ausarbeitung dieser Vorschläge ist die Kommission gehalten, sich mit den verschiedenen Interessengruppen, die von einer beabsichtigten Regelung betroffen sein können, zu beraten und möglichst umfassend den Sachverhalt zu erschließen, innerhalb dessen eine Regelung vorgeschlagen werden soll. Es ist nicht einzusehen, warum sie im Rahmen dieser Materialsammlung nicht auch Regierungen von Drittstaaten konsultieren können sollte. Ein derartiger Gedanken- und Erfahrungsaustausch ist insbesondere im Bereich der

Handelspolitik angezeigt, um Handelskonflikte vorzubeugen, die gegebenenfalls zu Streitbeilegungsverfahren im Rahmen der WTO führen können. Wenn die Kommission zu diesem Zweck Vereinbarungen schließt, um die Konsultationen in gewissen geregelten Bahnen zu führen, so übt sie eher ihr Initiativrecht aus, als dass sie es beschränkt. Es werden Mittel und Wege festgelegt, die die Kommission in die Lage versetzen, ihr Initiativrecht sinnvoll auszuüben.

63. Wenn die Kommission derartige Vereinbarungen schließt, die das Verfahren der gegenseitigen Konsultation regeln, so können eventuell verfahrensrechtliche Verbindlichkeiten in dem Sinne entstehen, dass z. B. die amerikanischen Regierungsstellen über Gesetzesvorhaben der Kommission zu informieren sind. Dies begründet aber keine inhaltliche Verbindlichkeit für die sich gegenseitig konsultierenden Behörden oder Dienststellen. Selbst wenn die amerikanische Regierung im Rahmen der mit der Kommission durchgeführten Konsultationen erhebliche Einwände z. B. gegen einen Verordnungsvorschlag erheben würde, so wäre die Kommission keinesfalls gehindert, ihn doch dem Parlament und Rat vorzulegen. Die Guidelines enthalten an keiner Stelle eine über die Prüfung der erhobenen Einwände hinausgehende Pflicht zur Beachtung der Anmerkungen der anderen Seite in dem Sinne, dass die zuständigen Organe sie nicht zurückweisen und sich nicht über sie hinwegsetzen könnten. Auch dies spricht dafür, die Guidelines als ein auf Verfahrensfragen beschränktes Dokument zur Regelung der Zusammenarbeit zweier Verwaltungsdienststellen anzusehen, von dem keine materiell-rechtlichen Verbindlichkeiten begründet werden.

21 — Zitiert in Fußnoten 9 und 15.

64. Es scheint indessen nicht angemessen, für die vorliegenden Guidelines auf die Rechtsfigur eines Verwaltungsabkommens abzustellen. In diesem Sinne könnte man den Vortrag der Kommission verstehen, wenn sie betont, dass die Vereinbarung zwischen Verwaltungsdienststellen und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und insbesondere unter Beachtung ihres Initiativrechts abgeschlossen wurde. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kategorie des Verwaltungsabkommens im EG-Vertrag keine Erwähnung findet.²² Von daher ist es überaus zweifelhaft, ob die Kommission außerhalb der ausdrücklich im Vertrag erwähnten Fälle wie z. B. Artikel 302 EG, überhaupt zum Abschluss derartiger Abkommen zuständig ist.

65. Generalanwalt Tesauro ist der Frage, inwieweit die Kommission Verwaltungsabkommen abschließen kann, in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Frankreich/Kommission betreffend das Abkommen zwischen der Kommission und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Anwendung ihrer Wettbewerbsgesetze nachgegangen. Er hat festgehalten, dass es sich bei den Verwaltungsabkommen um eine in der Praxis entwickelte Rechtsfigur handelt.²³ Er hat die These der Kommission zurückgewiesen, Artikel 300 EG (Ex-Artikel 228 EG-Vertrag) ermächtige die Kommission generell zum Abschluss von Verwaltungsabkommen.²⁴ Auch die Praxis

der Kommission, tatsächlich mit Drittstaaten Abkommen zu schließen, könne nicht die Zuständigkeit der Kommission begründen, da nach ständiger Rechtsprechung eine schlichte Praxis der Organe keinen Präzedenzfall schaffen kann, der die Gemeinschaft hinsichtlich der richtigen Rechtsgrundlage binden könne.²⁵

66. Selbst wenn man aber einmal unterstellt, dass der Exekutive grundsätzlich auch die Befugnis zusteht, so genannte Verwaltungsabkommen zu schließen, so stellt sich die weitere Frage, inwiefern die Kommission als „Exekutive“ in diesem Sinne zu verstehen ist. Im Rahmen des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge weist Artikel 300 Absatz 2 EG die Exekutivfunktion des Abschlusses eines völkerrechtlichen Abkommens dem Rat zu und nicht der Kommission. Dieses vom Vertrag geschaffene institutionelle Gleichgewicht, zu dem auch noch die Anhörung bzw. Zustimmung des Europäischen Parlaments hinzukommt, würde empfindlich gestört, wenn man die Kommission allgemein den Regierungen der Mitgliedstaaten gleichstellte, die zum Abschluss von Verwaltungsabkommen befugt sind.²⁶ Auch insofern

22 — Nur zur Ergänzung sei hier auf den Vergleich mit Artikel 59 Absatz 2 des deutschen Grundgesetzes hingewiesen, der die Rechtsfigur der Verwaltungsabkommen ausdrücklich erwähnt.

23 — Schlussanträge Frankreich/Kommission (zitiert in Fußnote 18, Nr. 22).

24 — Schlussanträge Frankreich/Kommission (zitiert in Fußnote 18, Nrn. 25 bis 27).

25 — Schlussanträge Frankreich/Kommission (zitiert in Fußnote 18, Nrn. 28 bis 29). Vgl. auch die Ausführungen des Urteils in dieser Rechtssache (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 36).

26 — In diesem Sinne auch die Schlussanträge Frankreich/Kommission (zitiert in Fußnote 18, Nrn. 33 bis 34). Das Urteil in dieser Rechtssache stellt ebenfalls ausdrücklich auf das zu wahrende institutionelle Gleichgewicht ab (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 28).

erscheint es unangemessen, den Versuch zu unternehmen, die hier vorliegende Vereinbarung über die Guidelines als Verwaltungsabkommen zu qualifizieren.

Guidelines und andererseits die aus den Guidelines folgende Beschränkung des Gesetzesinitiativrechts der Kommission.

67. Schließlich bliebe aber auch bei einem Verwaltungsabkommen noch zu klären, ob es rechtliche Wirkungen entfaltet. Denn nur dann wäre es ein anfechtbarer Rechtsakt. Wie oben ausgeführt, sind die Guidelines aber weder ihrem Inhalt, noch ihrer Zielsetzung oder dem Kontext, in dem sie ausgehandelt wurden, nach verbindlich. Im Ergebnis ist daher davon auszugehen, dass die Guidelines keine verbindlichen Regelungen treffen und daher keine Rechtswirkungen erzeugen. Mangels anfechtbaren Rechtsakts ist die Klage daher als unzulässig abzuweisen.

1. Zuständigkeit der Kommission zum Abschluss der Guidelines

69. Die französische Regierung rügt, die Kommission sei zum Abschluss internationaler Vereinbarungen grundsätzlich nicht zuständig. Artikel 300 EG behalte dies dem Rat vor.

B — *Begründetheit der Klage*

70. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Wie bereits ausgeführt, ist Artikel 300 EG Ausdruck des institutionellen Gleichgewichts zwischen Parlament, Rat und Kommission. Der Kommission kommt in diesem Rahmen grundsätzlich nur die Rolle der Einleitung der erforderlichen Verhandlungen zu (Artikel 300 Absatz 1 EG). Abgeschlossen werden die Abkommen der Gemeinschaft vom Rat, nachdem das Parlament in der jeweils erforderlichen Form mitgewirkt hat.

68. Nur hilfsweise, für den Fall, dass der Gerichtshof dieser Auffassung nicht folgt, sei im Folgenden kurz auf die beiden materiell-rechtlichen Rügen eingegangen, die die Französische Republik geltend macht: einerseits die mangelnde Zuständigkeit der Kommission zum Abschluss der

71. Nur ausnahmsweise steht der Kommission das Recht zum Abschluss von Vereinbarungen zu. Dies ist der Fall, soweit sie der

Rat hierzu speziell ermächtigt (Artikel 300 Absatz 4 EG) oder in sonstigen vom Vertrag vorgesehenen Fällen, z. B. Artikel 302 EG. Wegen des Erfordernisses der Wahrung des institutionellen Gleichgewichts ist hierüber hinaus kein generelles Recht der Kommission anzuerkennen, Vereinbarungen zu schließen.

72. Aus dem oben bereits ausgeführten Grund ist die Annahme, die Kommission könne Verwaltungsabkommen mit anderen Regierungen abschließen, abzulehnen.

73. Unterstellt, die Guidelines lösten rechtliche Wirkungen aus, hätten sie folglich vom Rat gebilligt und abgeschlossen werden müssen. Die Kommission wäre insoweit unzuständig gewesen, weshalb der gemeinschaftsrechtliche Akt, mit dem die Guidelines von der Kommission gebilligt wurden, für nichtig zu erklären wäre.

2. Beschränkung des Initiativrechts der Kommission

74. Die französische Regierung sieht im Abschluss der Guidelines darüber hinaus

eine Einschränkung des Initiativrechts der Kommission. Wie bereits im Rahmen der Zulässigkeit der Klage erörtert, hat die Kommission im Rahmen der Ausübung ihres Initiativrechts jedoch umfassend die Umstände zu prüfen, in deren Rahmen ein Gesetzesvorschlag gemacht wird. Sie hat sich mit allen interessierten Kreisen ins Benehmen zu setzen, um die Notwendigkeit einer Regelung und ihre möglichen Auswirkungen zu untersuchen, bevor sie dem Parlament und dem Rat einen Vorschlag unterbreitet. Es ist nicht einzusehen, warum eine Konsultation der Regierungen von Drittstaaten hiervon ausgenommen werden sollte. Dies umso weniger als die technischen Vorschriften, die Gegenstand der in den Guidelines vorgesehenen Konsultationen mit den amerikanischen Behörden sind, gegebenenfalls von den USA im Rahmen der WTO zur Überprüfung auf ihre Vereinbarkeit mit dem TBT-Abkommen gestellt werden können. Die Konsultationen mit den amerikanischen Behörden können damit als Maßnahme zur Vermeidung nicht nur von Handelskonflikten, sondern auch von rechtlichen Konflikten im Rahmen der WTO angesehen werden. Insofern besteht geradezu eine Pflicht, die von einer ins Auge gefassten Regelung ausgehenden Wirkungen mit den amerikanischen Handelspartnern zu erörtern, bevor sie dem europäischen Gesetzgeber vorgeschlagen wird. Folglich kann kein Verstoß gegen das Initiativrecht der Kommission festgestellt werden.

V — Kosten

75. Gemäß Artikel 69 § 2 Absatz 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende

Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Französische Republik mit ihrem Antrag unterlegen ist und die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat, ist die Französische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

VI — Ergebnis

76. Aufgrund der vorstehenden Überlegungen wird vorgeschlagen, folgendermaßen zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.