

Γνωμοδότηση 1/78

Γνωμοδότηση που εκδόθηκε κατά το άρθρο 228, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ

«Διεθνής συμφωνία για το φυσικό καουτσούκ»

Περίληψη της γνωμοδοτήσεως

1. Διεθνείς συμφωνίες — Συμφωνίες της Κοινότητας — Προηγούμενη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου ως προς το αν συμβιβάζονται προς τη Συνθήκη ΕΟΚ — Εκτίμηση του Δικαστηρίου — Έκταση
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρο 228, παράγραφος 1, εδάφιο 2)
2. Διεθνείς συμφωνίες — Συμφωνίες της Κοινότητας — Προηγούμενη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου — Αίτηση για την έκδοση γνωμοδοτήσεως — Πότε επιτρέπεται — Εξουσία του Συμβουλίου προς τροποποίηση προτάσεων της Επιτροπής — Δεν επιδρά
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρα 149 και 228, παράγραφος 1, εδάφιο 2)
3. Διεθνείς συμφωνίες — Συμφωνίες της Κοινότητας — Προηγούμενη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου — Αίτηση για την έκδοση γνωμοδοτήσεως — Προϋποθέσεις υποβολής — Γνώση του αντικειμένου της συμφωνίας — Διαθέσιμες πληροφορίες
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρο 228, παράγραφος 1, εδάφιο 2)
4. Κοινή εμπορική πολιτική — Έννοια — Συσταλτική ερμηνεία — Δεν επιτρέπεται — Ελευθέρωση των εμπορικών ανταλλαγών — Ρύθμιση του διεθνούς εμπορίου — Περιλαμβάνονται
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρο 113)
5. Κοινή εμπορική πολιτική — Οικονομική πολιτική — Έννοιες — Οριοθέτηση
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρα 6, 113 έως 116, 145)
6. Κοινή εμπορική πολιτική — Έννοια — Οργάνωση οικονομικών δεσμών με τρίτες χώρες — Δημιουργία αποθεμάτων ασφαλείας ενός προϊόντος — Αρμοδιότητα των κρατών μελών στον τομέα της οικονομικής πολιτικής — Δεν επιδρά
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρο 113)

7. Διεθνείς συμφωνίες — Κοινή εμπορική πολιτική — Συμφωνίες κατόπιν διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών — Συμμετοχή της Κοινότητας ή κοινή ενέργεια των κρατών μελών — Πεδίο εφαρμογής των δύο διαδικασιών αντίστοιχα — Οριοθέτηση — Κριτήρια — Αντικείμενο των διαπραγματεύσεων
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρα 113, 114, 116 και 228, παράγραφος 1, εδάφιο 1)
8. Διεθνείς συμφωνίες — Κοινή εμπορική πολιτική — Συμφωνία που περιλαμβάνει υποχρέωση χρηματοδοτήσεως — Αρμοδιότητα της Κοινότητας — Ανάγκη συμμετοχής των κρατών μελών — Εκτίμηση βάσει του καταμερισμού των βαρών
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρο 113)
9. Διεθνείς συμφωνίες — Συμφωνίες της Κοινότητας — Εδάφη τα οποία εξαρτώνται από κράτος μέλος και δεν ανήκουν στην Κοινότητα — Τρόπος συμμετοχής στις συμφωνίες — Αντιπροσώπηση από το οικείο κράτος μέλος — Δεν επιδρά επί της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών
(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρο 228, παράγραφος 1, εδάφιο 2)

1. Η διαδικασία του άρθρου 228, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, επιτρέπει την εξέταση κάθε ζητήματος που μπορεί να επηρεάσει το συμβιβαστό της υπό μελέτη συμφωνίας προς τις διατάξεις της Συνθήκης. Η κρίση περί του αν μια συμφωνία συμβιβάζεται προς τη Συνθήκη μπορεί να στηρίζεται όχι μόνο στις διατάξεις του συσταστικού δικαίου, αλλά και στις διατάξεις που αναφέρονται στην αρμοδιότητα, τη διαδικασία ή τη θεσμική οργάνωση της Κοινότητας.

2. Ναι μεν το άρθρο 149 της Συνθήκης ΕΟΚ εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να τροποποιεί, ομόφωνα, πρόταση της Επιτροπής, δεν έχει, ωστόσο, την έννοια, ούτε μπορεί να νοηθεί τέτοια απόφαση, ότι αποδεδεσμένη, στην περίπτωση αυτή, το Συμβούλιο από την υποχρέωση τηρήσεως των λοιπών κανόνων της Συνθήκης, ιδίως των σχετικών με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών. Επομένως, σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς την κατανομή αυτή όσον αφορά τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, το άρθρο 149 δεν μπορεί να

εμποδίσει την Επιτροπή ή, κατά τις περιστάσεις, το ίδιο το Συμβούλιο ή τα κράτη μέλη, να ασκήσουν το δικαίωμα προσφυγής στη διαδικασία του άρθρου 228 προς άρση των αμφιβολιών αυτών.

3. Αίτηση για την έκδοση γνωμοδότησεως που υποβάλλεται κατά το άρθρο 228 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν είναι πρόωγη για μόνο το λόγο ότι κατά τη στιγμή της υποβολής της στο Δικαστήριο υπάρχει στο κείμενο της υπό διαπραγμάτευση συμφωνίας ορισμένος αριθμός εναλλακτικών λύσεων ανοικτών ακόμη και διαφορετικών απόψεων ως προς τη σύναξη συγκεκριμένων ρητρών.

Αίτηση για την έκδοση γνωμοδότησεως που αφορά την αρμοδιότητα για διεξαγωγή διαπραγματεύσεων και σύναψη συμφωνίας και η οποία υποβάλλεται υπ' αυτές τις συνθήκες επιτρέπεται εφόσον είναι γνωστό το αντικείμενο της συμφωνίας, ακόμα και πριν αρχίσουν οι διαπραγματεύσεις, και εφόσον το Δικαστήριο έχει στη διάθεσή του πληροφορίες που του επιτρέπουν να σχηματί-

σει επαρκώς βεβαία κρίση επί του ανακύψαντος ζητήματος. Όταν πρόκειται για λύση ζητήματος αρμοδιότητας, είναι προς το συμφέρον όλων των ενδιαφερομένων κρατών, συμπεριλαμβανομένων των τρίτων χωρών, να διευκρινιστεί το ζήτημα αυτό μόλις αρχίσουν οι διαπραγματεύσεις.

4. Δεν θα ήταν πλέον δυνατή η αποτελεσματική άσκηση κοινής εμπορικής πολιτικής αν η Κοινότητα δεν ήταν σε θέση να διαθέτει και πιο πολυσύνθετα μέσα ενεργείας, που να χρησιμοποιεί για την ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου. Το άρθρο 113 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν μπορεί, επομένως, να ερμηνευθεί κατά τέτοιο τρόπο, ώστε η κοινή εμπορική πολιτική να περιορίζεται στη χρησιμοποίηση των μέσων που προορίζονται για τη ρύθμιση των παραδοσιακών μόνο πλευρών του εξωτερικού εμπορίου, ιδίως της ελευθέρωσης των συναλλαγών, αποκλειόμενων πιο εξελιγμένων μηχανισμών για την πραγματοποίηση της οργανώσεως, σε παγκόσμια κλίμακα, της αγοράς ενός βασικού προϊόντος.

Χορηγώντας στην Κοινότητα αρμοδιότητα να ασκεί εμπορική «πολιτική», η οποία στηρίζεται σε «ενιαίες αρχές», το άρθρο 113 δείχνει ότι το ζήτημα των εξωτερικών εμπορικών ανταλλαγών πρέπει να ρυθμιστεί υπό ευρεία προοπτική και όχι μόνον ενόψει της ρυθμίσεως συγκεκριμένων συστημάτων, όπως οι δασμοί και οι ποσοτικοί περιορισμοί. Το ίδιο συμπέρασμα μπορεί να συναχθεί από το γεγονός ότι η απαρίθμηση των στόχων της εμπορικής πολιτικής στο άρθρο 113 δεν είναι περιοριστική και δεν πρέπει, επομένως, να εμποδίζει την εφαρμογή, σε κοινοτικό πλαίσιο, κάθε άλλης μεθόδου που προορίζεται να ρυθμίσει τις εξωτερικές εμπορικές ανταλλαγές. Η στενή ερμηνεία της εννοίας της κοινής εμπορικής πολιτικής θα ενείχε κίνδυνο να διαταραχθούν οι ενδο-

κοινοτικές εμπορικές ανταλλαγές λόγω των ανισοτήτων που θα υπήρχαν τότε σε ορισμένους τομείς των οικονομικών σχέσεων με τις τρίτες χώρες.

5. Όσον αφορά την οριοθέτηση των εννοιών της «οικονομικής πολιτικής» και της «εμπορικής πολιτικής» στο σύστημα της Συνθήκης ΕΟΚ, πρέπει να γίνει η διαπίστωση ότι, ενώ ορισμένες διατάξεις, όπως τα άρθρα 6 και 145, θεωρούν την οικονομική πολιτική ως ζήτημα εθνικού συμφέροντος, άλλες την αντιμετωπίζουν ως ζήτημα κοινού συμφέροντος: αυτό συμβαίνει ιδίως όσον αφορά τα άρθρα 103 έως 116, που αποτελούν ομάδα με τίτλο αφιερωμένο στην «οικονομική πολιτική» της Κοινότητας, στον οποίο ανήκει και το κεφάλαιο που αναφέρεται στην κοινή εμπορική πολιτική.

Δεδομένου ότι η διεθνής συνεργασία στον οικονομικό τομέα υπάγεται, εν μέρει τουλάχιστον, στην κοινή εμπορική πολιτική, δεν μπορεί, υπό το χαρακτηρισμό της ως γενικής οικονομικής πολιτικής, να εξαιρεθεί από την αρμοδιότητα της Κοινότητας.

6. Λαμβανομένου υπόψη του ειδικού χαρακτήρα των διατάξεων της Συνθήκης ΕΟΚ που αναφέρονται στην εμπορική πολιτική, κατά το ότι συνδέονται με τις σχέσεις με τις τρίτες χώρες και στηρίζονται, κατά το άρθρο 113, στην ιδέα μιας κοινής πολιτικής, το πεδίο εφαρμογής τους δεν μπορεί να περιοριστεί υπό το φως γενικότερων διατάξεων, σχετικών με την οικονομική πολιτική, οι οποίες στηρίζονται στην αντίληψη ενός απλού συντονισμού. Κατά συνέπεια, όταν η οργάνωση των οικονομικών δεσμών της Κοινότητας με τις τρίτες χώρες μπορεί να έχει αντίκτυπο σε ορισμένους τομείς της οικονομικής πολιτικής, όπως

ο εφοδιασμός της Κοινότητας σε πρώτες ύλες ή η πολιτική των τιμών, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της ρυθμίσεως του διεθνούς εμπορίου των βασικών προϊόντων, η θεώρηση αυτή δεν συνιστά λόγο αποκλεισμού τέτοιων αντικειμένων από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων που αναφέρονται στην κοινή εμπορική πολιτική. Παρομοίως, το γεγονός ότι ένα προϊόν μπορεί να έχει πολιτική σημασία λόγω της δημιουργίας αποθεμάτων ασφαλείας δεν είναι λόγος αποκλεισμού του προϊόντος αυτού από το πεδίο της κοινής εμπορικής πολιτικής.

7. Τα άρθρα 113 και 116 της Συνθήκης ΕΟΚ τείνουν από κοινού στον ίδιο στόχο, υπό την έννοια ότι αποβλέπουν στην εφαρμογή κοινής πολιτικής στον τομέα των διεθνών οικονομικών σχέσεων. Ως προς τα μέσα ενεργείας, όμως, τα δύο αυτά άρθρα στηρίζονται σε διαφορετικές αρχές και κατά συνέπεια εφαρμόζουν διαφορετικές ιδέες. Κατά το άρθρο 113, η Κοινότητα καθορίζει την κοινή εμπορική πολιτική κατά τρόπο αυτόνομο, δηλαδή ενεργώντας ως Κοινότητα, με παρέμβαση των οργάνων της· ειδικότερα, κατά το άρθρο 114, οι συμφωνίες που προβλέπει η διάταξη αυτή «συνάπτονται εν ονόματι της Κοινότητας» και επομένως οι σχετικές διαπραγματεύσεις γίνονται σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές και το άρθρο 228. Το άρθρο 116, αντίθετα, τέθηκε προκειμένου να αναληφθεί κοινή ενέργεια των κρατών μελών στους διεθνείς οργανισμούς στους οποίους δεν συμμετέχει η Κοινότητα· σε μια τέτοια περίπτωση, το μόνο κατάλληλο μέσο είναι η εναρμονισμένη και αλληλέγγυα ενέργεια των κρατών μελών ως μελών των οργανισμών αυτών.

Προς περιορισμό του πεδίου εφαρμογής των άρθρων 113 και 114 της Συνθήκης

ΕΟΚ, αντίστοιχα, αφενός, και του άρθρου 116, αφετέρου, όσον αφορά τη συμμετοχή της Κοινότητας και των κρατών μελών της σε διεθνή συμφωνία της οποίας η διαπραγμάτευση γίνεται στο πλαίσιο διεθνούς οργανισμού, πρέπει βασικά να προσδιοριστεί αν οι διαπραγματεύσεις που διεξάγονται σε τέτοιο πλαίσιο προορίζονται να καταλήξουν σε συμφωνία κατά την έννοια του άρθρου 228, δηλαδή σε δέσμευση την οποία αναλαμβάνουν υποκειμένα του διεθνούς δικαίου και η οποία έχει υποχρεωτική ισχύ. Σε τέτοια περίπτωση, εφαρμόζονται οι διατάξεις της Συνθήκης που αναφέρονται στις διαπραγματεύσεις και στη σύναψη συμφωνιών, με άλλα λόγια τα άρθρα 113, 114 και 228, και όχι το άρθρο 116.

8. Η αρμοδιότητα της Κοινότητας για διεξαγωγή διαπραγματεύσεων και σύναψη διεθνούς συμφωνίας, η οποία αφορά την εμπορική πολιτική κατά την έννοια του άρθρου 113 της Συνθήκης ΕΟΚ και προβλέπει υποχρέωση συνεισφοράς στη χρηματοδότηση ρυθμιστικού αποθέματος μπορεί να εξαρτάται από το σύστημα χρηματοδοτήσεως. Αν η δαπάνη της χρηματοδοτήσεως βαρύνει τον κοινοτικό προϋπολογισμό, η αρμοδιότητα ανήκει στην Κοινότητα· αν η οικονομική δαπάνη βαρύνει ευθέως τους προϋπολογισμούς των κρατών μελών, η συμμετοχή τους, μαζί με την Κοινότητα, είναι απαραίτητη.

Όσο το ζήτημα της αναλήψεως των δαπανών δεν έχει λυθεί, πρέπει να επιτρέπεται η συμμετοχή των κρατών μελών στις διαπραγματεύσεις της συμφωνίας.

9. Τα «εξαρτώμενα εδάφη», τα οποία εκπροσωπούνται στις διεθνείς τους σχέσεις από ένα κράτος μέλος, παραμένουν

όμως εκτός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης ΕΟΚ, βρίσκονται, έναντι της Κοινότητας, στην ίδια κατάσταση όπως οι τρίτες χώρες. Επομένως, η θέση του κράτους μέλους που τα εκπροσωπεί στις διεθνείς τους σχέσεις πρέπει να ορίζεται, όσον αφορά συμφωνία που πρόκειται να συνάψει η Κοινότητα, υπό δύο ιδιότητες: την ιδιότητα του μέλους της Κοινότητας και την ιδιότητα του αντιπροσώπου, σε διεθνές επίπεδο, των προαναφερθέντων εδαφών. Η θέση ενός

τέτοιου κράτους ως μέλους της Κοινότητας δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι ενεργεί ως διεθνής εκπρόσωπος των εν λόγω εδαφών. Υπό την τελευταία αυτή ιδιότητα, όμως, και όχι ως κράτος μέλος της Κοινότητας, καλείται να συμμετάσχει στη συμφωνία. Η ειδική αυτή θέση, συνεπώς, δεν μπορεί να επηρεάσει τη λύση του προβλήματος που αναφέρεται στην οριοθέτηση των σφαιρών αρμοδιότητας στο εσωτερικό της Κοινότητας.