

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 26ης Ιουνίου 2008¹

I — Εισαγωγή

1. Με την παρούσα προσφυγή περί ακυρώσεως, το Κοινοβούλιο αμφισβητεί τη νομική βάση της απόφασης 2006/1016/ΕΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2006, για την παροχή εγγύησης της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων σε περίπτωση ζημιών από δάνεια και εγγυήσεις δανείων που χορηγούνται για σχέδια εκτός της Κοινότητας².

2. Το Συμβούλιο στήριξε την απόφαση αυτή στη νομική βάση της «οικονομικής, χρηματοοικονομικής και τεχνικής συνεργασίας με τρίτες χώρες» (άρθρο 181 Α ΕΚ). Κατά τη γνώμη του Κοινοβουλίου, η απόφαση έπρεπε επίσης να στηρίζεται στο άρθρο 179 ΕΚ —νομική βάση της συνεργασίας για την ανάπτυξη. Προς στήριξη της θέσεώς του, το Κοινοβούλιο παρατηρεί ότι η πλειονότητα των τρίτων χωρών που εμπίπτουν στην απόφαση είναι αναπτυσσόμενες χώρες.

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

² — ΕΕ L 414, σ. 95, στο εξής απόφαση 2006/1016 ή ακόμη απόφαση.

II — Νομικό πλαίσιο

A — Οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ

3. Ο τίτλος XX ΕΚ φέρει την επικεφαλίδα «Συνεργασία για την ανάπτυξη». Το άρθρο του 177 διατυπώνει τους σκοπούς της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα αυτόν ως εξής:

«1. Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη, η οποία συμπληρώνει την πολιτική των κρατών μελών, ευνοεί:

— τη σταθερή και διαρκή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των αναπτυσσόμενων χωρών, και ιδιαιτέρως των πιο μειονεκτικών,

— την αρμονική και προοδευτική ένταξη των αναπτυσσόμενων χωρών στη διεθνή οικονομία, για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 177. Αυτά τα μέτρα μπορούν να έχουν τη μορφή πολυετών προγραμμάτων.

— την καταπολέμηση της ένδειας στις αναπτυσσόμενες χώρες.

2. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων συμβάλλει, υπό τους όρους που προβλέπονται στο καταστατικό της, στην εφαρμογή των μέτρων που αναφέρονται στην παράγραφο 1.

2. [...]»

4. Το άρθρο 178 ΕΚ ορίζει τα εξής:

3. [...]»

«Στις πολιτικές που εφαρμόζει και οι οποίες ενδέχεται να επηρεάσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες, η Κοινότητα λαμβάνει υπόψη τους στόχους του άρθρου 177.»

6. Το άρθρο 181 Α ΕΚ είναι η μόνη διάταξη του τίτλου XXI, ο οποίος φέρει την επικεφαλίδα «Οικονομική, χρηματοοικονομική και τεχνική συνεργασία με τρίτες χώρες»:

5. Το άρθρο 179 ΕΚ αποτελεί τη νομική βάση των μέτρων που αποσκοπούν στη συνεργασία για την ανάπτυξη:

«1. Με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας συνθήκης, και ιδίως των διατάξεων του τίτλου XX, η Κοινότητα αναλαμβάνει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, δράσεις οικονομικής, χρηματοοικονομικής και τεχνικής συνεργασίας με τρίτες χώρες. Οι δράσεις αυτές είναι συμπληρωματικές εκείνων που διεξάγονται από τα κράτη μέλη και συνεπείς προς την αναπτυξιακή πολιτική της Κοινότητας.

«1. Με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας συνθήκης, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 251, θεσπίζει τα απαραίτητα μέτρα

Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα αυτόν συμβάλλει στον γενικό στόχο της ανάπτυξης και της εδραίωσης της Δημοκρατίας και του κράτους δικαίου καθώς και στον στόχο του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

2. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή της παραγράφου 1. [...]

[...]»

εγγύηση από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας για τις πράξεις που υλοποιούνται εκτός της Κοινότητας. Η ΕΤΕπ θα πρέπει να ενθαρρυνθεί να αυξήσει τις δράσεις της εκτός της Κοινότητας χωρίς προσφυγή στην εγγύηση της Κοινότητας, ιδιαίτερα στις υπό ένταξη χώρες και στη Μεσόγειο, καθώς και σε χώρες που ανήκουν στην επενδυτική κατηγορία σε άλλες περιοχές, ενώ θα πρέπει να διευκρινιστεί η φύση της εγγύησης της Κοινότητας, δηλαδή ότι καλύπτει πολιτικούς κινδύνους ή κινδύνους μη πληρωμής λόγω αδυναμίας του δημοσίου.»

8. Ομοίως, η όγδοη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως παραπέμπει στην εξωτερική πολιτική της Κοινότητας:

B — Η απόφαση 2006/1016

1. Απόσπασμα από το προοίμιο της αποφάσεως

7. Η τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της αποφάσεως έχει ως εξής:

«Για τη στήριξη της εξωτερικής δράσης της ΕΕ χωρίς να επηρεάζεται η φερεγγυότητα της ΕΤΕπ, θα πρέπει να παρασχεθεί στην ΕΤΕπ

«Οι χρηματοδοτικές δραστηριότητες της ΕΤΕπ θα πρέπει να συνάδουν και να υποστηρίζουν τις εξωτερικές πολιτικές της ΕΕ, περιλαμβανομένων και συγκεκριμένων περιφερειακών στόχων. Διασφαλίζοντας συνολική συνοχή με τις δράσεις της ΕΕ, η χρηματοδότηση από την ΕΤΕπ θα πρέπει να είναι συμπληρωματική των αντίστοιχων πολιτικών, προγραμμάτων και μηχανισμών παροχής της κοινοτικής βοήθειας στις διάφορες περιοχές. Επίσης, η προστασία του περιβάλλοντος και η ενεργειακή ασφάλεια των κρατών μελών θα πρέπει να συνιστά μέρος των χρηματοδοτικών στόχων της ΕΤΕπ

σε όλες τις επιλέξιμες περιοχές. Οι χρηματοδοτικές δραστηριότητες της ΕΤΕπ θα πρέπει να υλοποιούνται σε χώρες που πληρούν τις κατάλληλες προϋποθέσεις με βάση τις υψηλού επιπέδου συμφωνίες της ΕΕ σε πολιτικά και μακροοικονομικά ζητήματα.»

2. Οι κύριες διατάξεις της αποφάσεως

9. Το άρθρο 1 της αποφάσεως ορίζει, στην παράγραφο του 1, τα εξής:

«Η Κοινότητα παρέχει στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων συνολική εγγύηση (στο εξής: κοινοτική εγγύηση) για πληρωμές μη εισπραχθείσες από την ΕΤΕπ, που οφείλονται όμως σε αυτή, σε σχέση με δάνεια και εγγυήσεις δανείων για επιλέξιμα από την ΕΤΕπ επενδυτικά σχέδια που υλοποιούνται σε χώρες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας απόφασης, εφόσον τα εν λόγω δάνεια ή οι εγγυήσεις δανείων έχουν χορηγηθεί βάσει υπογραφείσας συμφωνίας, η οποία ούτε έχει λήξει ούτε έχει ακυρωθεί (στο εξής: χρηματοδοτικές δραστηριότητες της ΕΤΕπ), και έχουν χορηγηθεί σύμφωνα με τους κανόνες και τις διαδικασίες της ΕΤΕπ και για την στήριξη των σχετικών στόχων εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[...]

I - 8110

10. Το άρθρο 2 της αποφάσεως, το οποίο καθορίζει το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της εγγύσεως, προβλέπει, στις παραγράφους του 1 και 2, τα εξής:

«1. Ο κατάλογος των επιλέξιμων ή δυνάμει επιλέξιμων χωρών για χρηματοδότηση από την ΕΤΕπ βάσει κοινοτικής εγγύησης εκτίθεται στο παράρτημα Ι.

2. Για τις χώρες που κατονομάζονται στο παράρτημα Ι και φέρουν την ένδειξη “*” και για άλλες χώρες που δεν κατονομάζονται στο παράρτημα Ι, η επιλεξιμότητα κάθε τέτοιας χώρας για χρηματοδότηση της ΕΤΕπ βάσει κοινοτικής εγγύησης αποφασίζεται από το Συμβούλιο σε αυτοτελή βάση με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 181 Α, παράγραφος 2, της Συνθήκης.»

11. Το άρθρο 3 της αποφάσεως αφορά τη συνοχή των δραστηριοτήτων της ΕΤΕπ με τους στόχους εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παράγραφός του 2 έχει ως εξής:

«Η συνεργασία πραγματοποιείται σε περιφερειακά διαφοροποιημένη βάση, λαμβάνοντας υπόψη τον ρόλο της ΕΤΕπ καθώς και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε κάθε περιοχή.»

Β. Χώρες της πολιτικής γειτονίας και εταιρικής σχέσης

1) Μεσόγειος

12. Το παράρτημα Ι της προσβαλλομένης απόφασης περιλαμβάνει κατάλογο των χωρών που είναι επιλέξιμες για τα σχέδια που καλύπτονται από την κοινοτική εγγύηση. Ορισμένος αριθμός χωρών απαριθμούνται υπό τις ακόλουθες επικεφαλίδες:

[παραλείπόμενα]

2) Ανατολική Ευρώπη, Νότιος Καύκασος και Ρωσία

«Α. Χώρες με προενταξιακό καθεστώς

[...]

1) Υποψήφιες χώρες

Γ. Ασία και Λατινική Αμερική

[...]

1) Λατινική Αμερική

2) Δυνητικά υποψήφιες χώρες

[...]

[...]

Δ. Νότια Αφρική».

III — Ιστορικό της διαφοράς, αιτήματα και διαδικασία

A — Το ιστορικό της διαφοράς

13. Στις 22 Ιουνίου 2006, η Επιτροπή υπέβαλε την πρότασή της για απόφαση του Συμβουλίου για την παροχή εγγύησης της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (στο εξής: ΕΤΕπ) σε περίπτωση ζημιών από δάνεια και εγγυήσεις δανείων που χορηγούνται για σχέδια εκτός της Κοινότητας, βασιζοντας την πρόταση αυτή στο άρθρο 181 Α ΕΚ³.

14. Με το ψήφισμά του της 30ής Νοεμβρίου 2006, το Κοινοβούλιο εξέφρασε τη γνώμη του επί της προτάσεως αυτής και κάλεσε την Επιτροπή να προσθέσει το άρθρο 179 ΕΚ στο άρθρο 181 Α ΕΚ ως νομική βάση της προτάσεως⁴.

3 — Πρόταση για απόφαση του Συμβουλίου για την παροχή εγγύησης της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων σε περίπτωση ζημιών από δάνεια και εγγυήσεις δανείων που χορηγούνται για σχέδια εκτός της Κοινότητας [COM (2006) 324 τελικό].

4 — Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της προτάσεως για απόφαση του Συμβουλίου για την παροχή εγγύησης της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων σε περίπτωση ζημιών από δάνεια και εγγυήσεις δανείων που χορηγούνται για σχέδια εκτός της Κοινότητας, της 30ής Νοεμβρίου 2006, Ρ6-ΤΑ(2006)0507 (ΕΕ C 316Ε, σ. 109).

15. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν τροποποίησε ως προς το σημείο αυτό την πρότασή της⁵ και στις 19 Δεκεμβρίου 2006 το Συμβούλιο εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση με νομική βάση μόνο το άρθρο 181 Α ΕΚ.

B — Αιτήματα και διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

16. Στις 19 Μαρτίου 2007, το Κοινοβούλιο άσκησε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου ζητώντας:

- να ακυρωθεί η απόφαση 2006/1016/ΕΚ του Συμβουλίου λόγω παραβάσεως της Συνθήκης ΕΚ,
- να διατηρηθούν τα αποτελέσματα της αποφάσεως 2006/1016 έως ότου εκδοθεί νέα απόφαση, και
- να καταδικασθεί το καθού στα δικαστικά έξοδα.

5 — Πρόταση για απόφαση του Συμβουλίου για την παροχή εγγύησης της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων σε περίπτωση ζημιών από δάνεια και εγγυήσεις δανείων που χορηγούνται για σχέδια εκτός της Κοινότητας (χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, χώρες της Μεσογείου, χώρες της Λατινικής Αμερικής και της Ασίας, Νότια Αφρική) [COM(2006) 419 τελικό].

17. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή και
- να καταδικάσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

18. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου, της 10ης Οκτωβρίου 2007, επιτράπη στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου.

19. Όλοι οι μετέχοντες στη δίκη κατέθεσαν υπομνήματα στο πλαίσιο της έγγραφης διαδικασίας, καθώς και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 14ης Μαΐου 2008.

IV — Νομική εκτίμηση

20. Με την προσφυγή του, το Κοινοβούλιο προβάλλει ένα μόνο λόγο ακυρώσεως, ήτοι την επιλογή εσφαλμένης νομικής βάσεως για την έκδοση της αποφάσεως. Με τον τρόπο αυτό, το Κοινοβούλιο προσάπτει στο Συμβούλιο ότι παρέβη τη Συνθήκη κατά την έννοια του άρθρου 230, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ.

21. Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, η απόφαση 2006/1016 δεν μπορούσε να βασίζεται μόνο στο άρθρο 181 Α ΕΚ, αλλά έπρεπε να στηρίζεται επί πλέον και στο άρθρο 179 ΕΚ. Προς στήριξη της θέσεως αυτής, το Κοινοβούλιο επικαλείται το γεγονός —που δεν αμφισβητήθηκε από το Συμβούλιο— ότι στην πλειονότητα των περιπτώσεων οι τρίτες χώρες που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αποφάσεως πρέπει να χαρακτηρίζονται ως αναπτυσσόμενες χώρες.

22. Αμφότεροι οι διάδικοι συμφωνούν ότι η απόφαση αποτελεί μέτρο χρηματοοικονομικής συνεργασίας. Πάντως, κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, το άρθρο 179 ΕΚ συνιστά την ειδική νομική βάση για τη χρηματοοικονομική συνεργασία με τις αναπτυσσόμενες χώρες, αποκλείουσα σχετικώς την εφαρμογή του άρθρου 181 Α ΕΚ.

23. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν την γνώμη ότι μία νομική πράξη δεν μπορεί να βασίζεται επιπροσθέτως στο άρθρο 179 ΕΚ απλώς και μόνον επειδή αφορά αναπτυσσόμενες χώρες. Η νομική αυτή βάση μπορεί να χρησιμοποιείται μόνον αν η επίμαχη πράξη επιδιώκει επίσης τους στόχους της πολιτικής αναπτυξιακής βοήθειας, όπως αυτοί καθορίζονται στο άρθρο 177 ΕΚ. Η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά μεν εμμέσως και τις αναπτυσσόμενες χώρες, πλην όμως δεν επιδιώκει στόχους της αναπτυξιακής βοήθειας.

Α — Καθορισμός της ορθής νομικής βάσεως

24. Επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας κοινοτικής πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως⁶.

25. Αν από την εξέταση μιας κοινοτικής πράξεως αποδεικνύεται ότι η πράξη αυτή επιδιώκει διττό στόχο ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, από τις οποίες η μία μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύρια ή δεσπόζουσα, ενώ η άλλη είναι απλώς παρακολουθηματική, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνο νομική βάση, ήτοι εκείνη που απαιτείται από τον κύριο ή δεσπόζοντα στόχο ή από την κύρια ή δεσπόζουσα συνιστώσα⁷.

26. Προτού ασχοληθώ με το περιεχόμενο και τους στόχους της προσβαλλομένης αποφάσεως, πρέπει εντούτοις, καταρχάς, να εξεταστούν in abstracto τα πεδία εφαρμογής των άρθρων 179 ΕΚ και 181 Α ΕΚ. Πράγματι, μόνον αφού πρώτα καθοριστεί το αντίστοιχο πεδίο εφαρμογής των εν λόγω νομικών βάσεων, μπορεί κατόπιν να εξεταστεί αν οι

στόχοι και το περιεχόμενο της αποφάσεως εμπίπτουν πράγματι στο πεδίο εφαρμογής των δύο αυτών νομικών βάσεων και, αν αυτό συμβαίνει, ποια συμπεράσματα μπορούν να συναχθούν σχετικώς.

Β — Εμπίπτει η απόφαση στο πεδίο εφαρμογής περισσότερων της μιας νομικών βάσεων;

1. Το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 179 ΕΚ και 181 Α ΕΚ

27. Το άρθρο 179 ΕΚ αποτελεί τη νομική βάση για δράσεις συνεργασίας για την ανάπτυξη, ενώ το άρθρο 181 Α ΕΚ είναι η νομική βάση για «δράσεις οικονομικής, χρηματοοικονομικής και τεχνικής συνεργασίας με τρίτες χώρες». Στην παρούσα διαφορά πρόκειται κατ' ουσίαν για το ζήτημα του καθορισμού των ορίων μεταξύ των δύο αυτών νομικών βάσεων και της δυνατότητας να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 181 Α ΕΚ, επίσης, δράσεις που αναφερομένου στο άρθρο αυτό είδους που έχουν σχέση με αναπτυσσόμενες χώρες.

28. Εκ των προτέρων πρέπει να διευκρινιστεί ότι το είδος μιας δράσεως δεν ενδείκνυται για να αποτελέσει κριτήριο οροθετήσεως. Ασφαλώς, μόνο το άρθρο 181 Α ΕΚ αναφέρεται ρητώς σε «οικονομική, χρηματοοικονομική και τεχνική συνεργασία», ενώ το

6 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-440/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2007, σ. I-9097, σκέψη 61) της 10ης Ιανουαρίου 2006, C-178/03, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-107, σκέψη 41) C-94/03, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-1, σκέψη 34), και της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, γνωστή ως «Διοξείδιο του τιτανίου» (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10).

7 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 20ής Μαΐου 2008, C-91/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2008, σ. I-3651, σκέψη 73), Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 42), Επιτροπή κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 35), και της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-211/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2003, σ. I-8913, σκέψη 39).

άρθρο 179 κάνει λόγο γενικώς για «μέτρα». Εντούτοις, η οικονομική, χρηματοοικονομική και τεχνική υποστήριξη ή συνεργασία συγκαταλέγεται στις κλασσικές μορφές της συνεργασίας για την ανάπτυξη⁸.

29. Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου μόνον ένα γεωγραφικό κριτήριο καθορίζει τα όρια του πεδίου εφαρμογής των δύο κανόνων. Σύμφωνα με αυτό, το άρθρο 179 ΕΚ αφορά τη συνεργασία με αναπτυσσόμενες χώρες, ενώ το άρθρο 181 Α ΕΚ αφορά μόνο τη συνεργασία με άλλες εκτός των αναπτυσσομένων χώρες.

30. Προς θεμελίωση της απόψεώς του, το Κοινοβούλιο αναφέρει ειδικότερα την ιστορική εξέλιξη των τίτλων XX και XXI. Ο τίτλος XX περί της συνεργασίας για την ανάπτυξη προστέθηκε στη Συνθήκη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Προηγουμένως, τα λαμβανόμενα έναντι των αναπτυσσομένων χωρών μέτρα στηρίζονταν στο άρθρο 308 ΕΚ. Μετά την εισαγωγή του τίτλου XX, τα μέτρα έναντι τρίτων χωρών, οι οποίες δεν ανήκουν στις αναπτυσσόμενες, εξακολούθησαν να στηρίζονται στο άρθρο 308 ΕΚ, έως ότου δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας το άρθρο 181 Α ΕΚ. Εδώ φαίνεται ότι το άρθρο 181 Α ΕΚ θέλησε να καλύψει το κενό που υπήρχε στη Συνθήκη για τη συνεργασία με τρίτες χώρες που δεν ήσαν αναπτυσσόμενες χώρες.

8 — Βλ. την κοινή δήλωση του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συνεργομένων στα πλαίσια του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την αναπτυξιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που τιτλοφορείται «Η ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη», της 20ής Δεκεμβρίου 2005 (ΕΕ 2006, C 46, σ. 1, σημείο 119).

31. Αντιθέτως, κατά το Συμβούλιο και την Επιτροπή δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνον ένα γεωγραφικό κριτήριο για την οροθέτηση. Πρέπει να προστεθεί σ' αυτό και ένα ουσιαστικό κριτήριο. Ένα μέτρο δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 181 Α ΕΚ μόνον αν αφορά αναπτυσσόμενη χώρα και επιπροσθέτως επιδιώκει τους σκοπούς του άρθρου 177 ΕΚ, διότι μόνο τότε αποτελεί το άρθρο 179 ΕΚ λυσιτελή νομική βάση. Μέτρο έναντι των αναπτυσσομένων χωρών, το οποίο δεν επιδιώκει τους σκοπούς του άρθρου 177, μπορεί συνεπώς να στηρίζεται στο άρθρο 181 Α ΕΚ.

32. Σε περίπτωση που λαμβάνεται υπόψη μόνο το γράμμα, ο όρος «τρίτες χώρες» είναι επαρκώς ευρύς για να συμπεριλάβει και τις αναπτυσσόμενες χώρες.

33. Εντούτοις, λαμβάνοντας υπόψη τη γενική οικονομία της Συνθήκης, η προσέγγιση αυτή δημιουργεί αμφιβολίες.

34. Το άρθρο 181 Α ΕΚ αρχίζει πράγματι με τις λέξεις «[μ]ε την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας συνθήκης, και ιδίως των διατάξεων του τίτλου XX». Με τον τρόπο αυτό διατυπώνεται σαφώς η ιδέα ότι ο τίτλος XX περί της συνεργασίας για την ανάπτυξη είναι ειδικότερος και έχει προτεραιότητα έναντι του άρθρου 181 Α ΕΚ.

35. Το Συμβούλιο παραπέμπει, ασφαλώς, στο γεγονός ότι το άρθρο 179 ΕΚ αρχίζει επίσης με τις λέξεις «[μ]ε την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης». Εντούτοις, πρέπει να παρατηρηθεί, αφενός, ότι το άρθρο 179 ΕΚ διατυπώθηκε σε μια εποχή που δεν υπήρχε ακόμη το άρθρο 181 Α ΕΚ, δεδομένου ότι αυτό εισήχθη στη Συνθήκη ΕΚ με μεταγενέστερη τροποποίηση της Συνθήκης. Αφετέρου, η ρήτρα επιφυλάξεως του άρθρου 179 ΕΚ είναι σαφώς λιγότερο ειδική απ' ό,τι αυτή του άρθρου 181 Α ΕΚ, η οποία αναφέρεται ρητώς στον τίτλο XX. Η ρήτρα επιφυλάξεως του άρθρου 179 ΕΚ υπερισχύει επομένως εκείνης του άρθρου 181 Α ΕΚ.

36. Ο τίτλος XX και η νομική βάση του άρθρου 179 ΕΚ αποτελούν επομένως τις πιο ειδικές διατάξεις για τη συνεργασία με τις αναπτυσσόμενες χώρες.

37. Εντούτοις, είναι ασαφές πόσο ειδικός είναι ο τίτλος XX. Δεν μπορούν ποτέ να στηρίζονται στο άρθρο 181 Α ΕΚ μέτρα που αφορούν αναπτυσσόμενες χώρες; Ή ο ειδικός αυτός χαρακτήρας εκτείνεται μόνον όσο και το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 179 ΕΚ, με αποτέλεσμα να μπορούν να στηρίζονται στο άρθρο 181 Α ΕΚ μέτρα τα οποία δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 179;

38. Κατά την άποψή μου, η τελολογική ερμηνεία συνηγορεί υπέρ του ότι, κατ' αρχήν, τα μέτρα που αφορούν τις αναπτυσ-

σόμενες χώρες δεν εμπίπτουν στο άρθρο 181 Α ΕΚ⁹.

39. Διαφορετική ερμηνεία ενέχει πράγματι τον κίνδυνο περιγραφής μέσω του άρθρου 181 Α ΕΚ των αναφορών και αξιολογήσεων του τίτλου XX¹⁰. Πράγματι, τα ρυθμιζόμενα με το άρθρο 181 Α ΕΚ μέτρα, ήτοι η οικονομική, χρηματοοικονομική και τεχνική συνεργασία, συγκαταλέγονται στα κλασσικά μέσα της αναπτυξιακής βοήθειας¹¹. Σύμφωνα με το άρθρο 179 ΕΚ, τα μέτρα έναντι των αναπτυσσομένων χωρών εξαρτώνται από την προϋπόθεση ότι εξυπηρετούν τους σκοπούς του άρθρου 177 ΕΚ, προωθώντας τη σταθερή και διαρκή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των αναπτυσσομένων χωρών, την αρμονική και προοδευτική ένταξη αυτών στη διεθνή οικονομία και την καταπολέμηση της ένδειας. Αντιθέτως, το άρθρο 181 Α ΕΚ δεν συνδέει τη συνεργασία με την επιδίωξη κοινωνικών στόχων και στόχων αναπτυξιακής πολιτικής.

40. Αν ο νομοθέτης μπορούσε να στηρίζει στο άρθρο 181 Α ΕΚ μέτρα συνεργασίας με αναπτυσσόμενες χώρες οσάκις αυτά δεν επιδιώκουν τους σκοπούς του άρθρου 177 ΕΚ, αυτό θα κατέληγε σε περιγραφή των σκοπών του άρθρου 177 ΕΚ. Ο νομοθέτης θα μπορούσε στην περίπτωση αυτή να οργα-

9 — Αυτό προκύπτει από τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mengozzi της 19ης Σεπτεμβρίου 2007, C-91/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (απόφαση της 20ής Μαΐου 2008, σημείο 148).

10 — Το άρθρο 181 Α ΕΚ ακριβώς δεν παραπέμπει μόνο στο άρθρο 179 ΕΚ αλλά ονομάζει ρητώς όλον τον τίτλο XX.

11 — Βλ. υποσημείωση 8.

ώνει την οικονομική συνεργασία με τις τρίτες χώρες χωρίς να λαμβάνει υπόψη τους σκοπούς που του επιβάλλει το άρθρο 177¹². Εντούτοις, αυτό είναι αντίθετο προς την προαναφερθείσα γενική οικονομία της Συνθήκης. Για να αποφευχθεί περιγραφή του άρθρου 177 ΕΚ, πολλά συνηγορούν επομένως υπέρ της απόψεως ότι τα μέτρα έναντι των αναπτυσσομένων χωρών δεν πρέπει να στηρίζονται στο άρθρο 181 Α ΕΚ¹³.

της πολιτικής αναπτυξιακής βοήθειας κατά την έννοια του άρθρου 177 ΕΚ.

Γ — Περιεχόμενο και στόχοι της απόφασης 2006/1016

2. Ενδιάμεση πρόταση

41. Εντούτοις, στην προκειμένη περίπτωση δεν είναι αναγκαίο να αποφασιστεί κατά τρόπο οριστικό αν τα όρια μεταξύ του άρθρου 179 ΕΚ και του άρθρου 181 Α ΕΚ πρέπει να καθορίζονται μόνο βάσει του γεωγραφικού κριτηρίου ή αν, πέραν αυτού, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ουσιαστικό κριτήριο. Πράγματι, το ερώτημα αυτό θα ήταν λυσιτελές μόνον αν η προσβαλλόμενη απόφαση δεν επεδίωκε τους σκοπούς του άρθρου 177 ΕΚ. Εντούτοις, όπως θα φανεί με την κατωτέρω ανάλυση του περιεχομένου και των σκοπών της προσβαλλομένης απόφασης, η απόφαση αυτή επιδιώκει, καθόσον αφορά αναπτυσσόμενες χώρες, τους σκοπούς

42. Ακολούθως, θα εξετάσω πρώτα αν η προσβαλλόμενη απόφαση, λόγω του περιεχομένου της, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 179 ΕΚ. Δεύτερον, θα καταδείξω ότι η απόφαση, καθόσον αφορά αναπτυσσόμενες χώρες, επιδιώκει τους σκοπούς του άρθρου 177 ΕΚ.

1. Περιεχόμενο της απόφασης

43. Σύμφωνα με το άρθρο της 1, παράγραφος 1, η απόφαση έχει ως αντικείμενο τη χορήγηση εγγυήσεως από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας για ορισμένες συναλλαγές της ΕΤΕπ. Από το άρθρο 1, παράγραφος 1, προκύπτουν επίσης οι προϋποθέσεις για το πεδίο εφαρμογής της εγγυήσεως. Σύμφωνα με αυτό, η εγγύηση ισχύει για μη εισπραχθείσες πληρωμές σε σχέση με δάνεια και εγγυήσεις δανείων για επιλέξιμα από την ΕΤΕπ επενδυτικά σχέδια (στο εξής: χρηματο-

12 — Καθόσον το άρθρο 178 ΕΚ απαιτεί να λαμβάνει υπόψη η Κοινότητα τους στόχους του άρθρου 177 ΕΚ σε όλους τους τομείς πολιτικής, αυτό δεν εξαφανίζει τον κίνδυνο περιγραφής, δεδομένου ότι το να λαμβάνονται απλώς υπόψη οι στόχοι υπολείπεται της υποχρεώσεως που διατυπώνεται στο άρθρο 177 ΕΚ σχετικά με την επιδίωξη των στόχων.

13 — Απ' αυτή την άποψη, η τροποποίηση του άρθρου 181 Α ΕΚ που θα προκύψει από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, θα αποτελεί διευκρίνιση. Το άρθρο 212 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα αποκλείει στο μέλλον ρητώς από το πεδίο εφαρμογής του τις αναπτυσσόμενες χώρες: «[...] η Ένωση εφαρμόζει μέτρα οικονομικής, χρηματοοικονομικής και τεχνικής συνεργασίας [...] με τρίτες χώρες, οι οποίες δεν είναι αναπτυσσόμενες χώρες [...]».

δοτικές δραστηριότητες της ΕΤΕπ) στις χώρες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της απόφασης. Άλλη προϋπόθεση είναι να έχουν χορηγηθεί οι εκάστοτε χρηματοδοτήσεις της ΕΤΕπ σύμφωνα με τους κανόνες και της διαδικασίας της ΕΤΕπ και για τη στήριξη των στόχων εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

44. Οι χώρες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της απόφασης και που είναι επιλέξιμες προκύπτουν από το παράρτημα Ι της απόφασης. Αυτό αναφέρει τέσσερις ομάδες χωρών, ήτοι τις «χώρες με προενταξιακό καθεστώς», τις «χώρες της πολιτικής γειτονίας και εταιρικής σχέσης» την «Ασία και [τη] Λατινική Αμερική», καθώς και τη «Νότια Αφρική». Σε κάθε ομάδα αντιστοιχεί κατάλογος χωρών.

45. Το Κοινοβούλιο ισχυρίστηκε ότι η πλειονότητα των αναφερομένων στο παράρτημα χωρών είναι αναπτυσσόμενες χώρες. Ελλείπει κοινοτικού ορισμού της έννοιας της αναπτυσσόμενης χώρας, το Κοινοβούλιο βασίστηκε σχετικά στον χαρακτηρισμό των χωρών που έγινε από τον ΟΟΣΑ και την Παγκόσμια Τράπεζα. Το Συμβούλιο δεν διαμαρτυρήθηκε για τον χαρακτηρισμό αυτόν. Ως προς το σημείο αυτό πρέπει να συγκρατήσει κανείς κατ' αρχήν ότι οι κατατάξεις στις οποίες προβαίνουν ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα μπορούν να έχουν μόνον ενδεικτική αξία για το κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, η έννοια των αναπτυσσομένων χωρών στο κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ορίζεται κατά τρόπο αυτόνομο, έτσι ώστε στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις ο χαρακτηρισμός μπορεί να διαφέρει. Εντούτοις, αυτές οι ενδεχόμενες διαφορές δεν επηρεάζουν την αξιολόγηση του καταλόγου των χωρών που περιλαμβάνονται στην προσβαλλόμενη απόφαση.

46. Αποτελεί η προβλεπόμενη από την προσβαλλόμενη απόφαση εγγύηση μέτρο το οποίο εμπίπτει, λόγω του αντικειμένου του, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 179 ΕΚ;

47. Όπως ήδη αναφέρθηκε πιο πάνω¹⁴, ένα μέτρο χρηματοοικονομικής συνεργασίας μπορεί επίσης να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 179 ΕΚ.

48. Εξάλλου, το γεγονός ότι οι πληρωμές της ΕΤΕπ στους εταίρους ενός σχεδίου στις αναπτυσσόμενες χώρες δεν αποτελούν μη επιστρεφόμενες προκαταβολές αλλά δάνεια δεν μπορεί επίσης να εμποδίσει τον χαρακτηρισμό ως μέτρου αναπτυξιακής βοήθειας.

49. Πράγματι, αφενός, οι εταίροι της ΕΤΕπ στο πλαίσιο ενός σχεδίου λαμβάνουν —όπως εξέθεσαν το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή— λόγω της εγγυήσεως, δάνεια με ευνοϊκότερα επιτόκια, πράγμα το οποίο ασφαλώς αποτελεί μέτρο βοήθειας. Αφετέρου, το άρθρο 179, παράγραφος 2, ΕΚ προβλέπει ρητώς ότι η ΕΤΕπ υποστηρίζει την πολιτική αναπτυξιακή βοήθεια που ασκεί η Κοινότητα. Πάντως, δεδομένου ότι η δραστηριότητα της ΕΤΕπ συνίσταται ουσιαστικά στη χορήγηση πιστώσεων, το γεγονός ότι πρόκειται για πιστώσεις και όχι για επιδοτήσεις δεν μπορεί να εμποδίσει τον χαρακτηρισμό της αναπτυξιακής βοήθειας.

14 — Βλ. σημείο 28 των προτάσεών μου.

2. Στόχοι της αποφάσεως

50. Κατά τη γνώμη του Κοινοβουλίου, η απόφαση, καθόσον αφορά αναπτυσσόμενες χώρες, επιδιώκει τους σκοπούς του άρθρου 177 ΕΚ, ειδικότερα την προώθηση της σταθερής και διαρκούς οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως.

51. Το Συμβούλιο διαφώνησε με την άποψη αυτή, χωρίς πάντως να αναφέρει ποιον άλλο σκοπό επιδιώκει η απόφαση σε σχέση με τις αναπτυσσόμενες χώρες. Το Συμβούλιο περιορίστηκε μόνο να τονίσει κατ' επανάληψη ότι ο σκοπός της αποφάσεως 2006/1016 είναι να καθιερώσει ένα «μέτρο χρηματοοικονομικής συνεργασίας με τις τρίτες χώρες μέσω ενός κοινοτικού χρηματοοικονομικού οργάνου». Αντίθετα προς την άποψη του Συμβουλίου, στην περιγραφή αυτή εντούτοις δεν φαίνεται τόσο ο σκοπός του μέτρου αλλά μάλλον το περιεχόμενό του. Όπως προκύπτει από την απόφαση, η χορήγηση της εγγυήσεως δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά επιδιώκει σκοπούς που βρίσκουν πολύ πιο πέρα.

52. Οι επιδιωκόμενοι με την απόφαση σκοποί προκύπτουν ειδικότερα από την πρώτη και τρίτη αιτιολογική της σκέψη. Σύμφωνα με αυτές, η εγγύηση χορηγείται για τη *στήριξη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ χωρίς να θίγεται η φερεγγυότητα της ΕΤΕπ*.

53. Επομένως, με την εγγύηση επιδιώκεται να καταστεί δυνατό στην ΕΤΕπ να υλοποιεί χρηματοδοτήσεις σε χώρες εκτός της Κοινότητας—οι οποίες συχνά συνεπάγονται μεγαλύτερους κινδύνους— χωρίς με τον τρόπο

αυτόν να κινδυνεύει η ευνοϊκή εκτίμηση της φερεγγυότητάς της (Kredit-Rating).

54. Επομένως, θα μπορούσε κανείς με την πρώτη ματιά να αποκομίσει την εντύπωση ότι η επίμαχη απόφαση δεν αποτελεί εξωτερικό μέτρο της εξωτερικής πολιτικής αλλά, αντιθέτως, καθαρά εσωτερικό μέτρο. Αυτό φαίνεται να υπαινίσσεται και η Επιτροπή, όταν αναφέρει ότι το διατακτικό της προσβαλλομένης αποφάσεως περιγράφει ένα χρηματοοικονομικό μηχανισμό ο οποίος πρωτίστως έχει εφαρμογή στο εσωτερικό της Κοινότητας. Η Επιτροπή επισημαίνει εξάλλου ότι, διαφορετικά απ' ό,τι συμβαίνει με άλλους χρηματοοικονομικούς μηχανισμούς στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αποτελεί τη νομική βάση για τις χρηματοοικονομικές δραστηριότητες της ΕΤΕπ εντός τρίτων χωρών η νομική βάση γι' αυτές είναι πρωτίστως το άρθρο 18-1, παράγραφος 2, του Πρωτοκόλλου περί του καταστατικού της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων¹⁵. Οι τρίτες χώρες επωφελούνταν μόνον εμμέσως από την προσβαλλόμενη απόφαση, λαμβάνοντας λόγω της εγγυήσεως ευνοϊκότερα δάνεια. Οι τρίτες χώρες επωφελούνταν άμεσα από τις χρηματοδοτήσεις της ΕΤΕπ. Το Συμβούλιο διευκρίνισε κατά την προφορική διαδικασία ότι,

15 — Καταστατικό της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, πρωτόκολλο αριθ. 10, ως παράρτημα της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως τροποποιήθηκε την 1η Μαΐου 2004, άρθρο 18, παράγραφος 1:
«Στο πλαίσιο της αποστολής που ορίζει το άρθρο 267 της Συνθήκης, η Τράπεζα χορηγεί πιστώσεις στα μέλη της ή σε ιδιωτικές ή δημόσιες επιχειρήσεις για σχέδια επενδύσεων που πρόκειται να πραγματοποιηθούν στα ευρωπαϊκά εδάφη των κρατών μελών, εφόσον δεν παρέχονται με λογικούς όρους μέσα που προέρχονται από άλλες πηγές. Εντούτοις, κατά παρέκκλιση που εγκρίνει ομοφώνως το Συμβούλιο των Διοικητικών, προτάσει του Διοικητικού Συμβουλίου, η Τράπεζα δύναται να χορηγεί πιστώσεις για σχέδια επενδύσεων που πρόκειται να πραγματοποιηθούν ολικά ή μερικά εκτός των ευρωπαϊκών εδαφών των κρατών μελών.»

κατ' αυτό, αυτός ο έμμεσος σύνδεσμος μεταξύ της εγγυήσεως και των αναπτυσσομένων χωρών είναι η αποφασιστική αιτία για την οποία η προσβαλλομένη απόφαση δεν μπορεί επιπροσθέτως να στηρίζεται στο άρθρο 179 ΕΚ.

σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 1, της αποφάσεως, η εγγύηση ισχύει μόνο για χρηματοδοτήσεις της ΕΤΕπ οι οποίες χορηγήθηκαν για τη στήριξη των στόχων εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

55. Εντούτοις, η προσέγγιση αυτή δεν πείθει. Εξάλλου, αν ακολουθηθεί κανείς την επιχειρηματολογία της Επιτροπής έως το τέλος, θα πρέπει να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ούτε το άρθρο 179 ΕΚ ούτε το άρθρο 181 Α ΕΚ είναι δυνατόν να αποτελέσουν νομική βάση για την προσβαλλομένη απόφαση ανεξαρτήτως του αν αφορά ή όχι αναπτυσσόμενες χώρες. Πράγματι, το άρθρο 181 Α ΕΚ παρέχει νομική βάση για τη χρηματοοικονομική συνεργασία με τρίτες χώρες και όχι για καθαρώς εσωτερικά μέτρα.

57. Επομένως, δεν εμποδίζει τον χαρακτηρισμό ως μέτρου αναπτυξιακής βοήθειας το γεγονός ότι με την εγγύηση μόνον εμμέσως, μέσω της ΕΤΕπ, παράγονται αποτελέσματα στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η εγγύηση αποτελεί την απαραίτητη προϋπόθεση για να υλοποιήσει η ΕΤΕπ τα χρηματοοικονομικά αυτά μέτρα σε τρίτες χώρες, η οποία διαφορετικά ενδεχομένως, ενόψει της δικής της φερεγγυότητας (Kredit-Rating), ουδόλως θα τα υλοποιούσε ή θα τα υλοποιούσε με αισθητά λιγότερο ευνοϊκούς όρους για τους δανειολήπτες της ΕΤΕπ στις τρίτες χώρες. Με τον τρόπο αυτό, μέσω της παροχής εγγυήσεως, καθίσταται ουσιαστικά δυνατή και ευνοείται η δράση της ΕΤΕπ στις αναπτυσσόμενες χώρες.

56. Μπορεί μεν να συμφωνήσει κανείς με την Επιτροπή ότι η εγγύηση παράγει άμεσα αποτελέσματα, καταρχάς, μόνον εντός της Κοινότητας, ήτοι μεταξύ της ΕΤΕπ και του κοινοτικού προϋπολογισμού. Επομένως, η εγγύηση αυτή καθ' εαυτή δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ούτε ως χρηματοοικονομική συνεργασία με τρίτες χώρες. Ο ουσιαστικός σκοπός της αποφάσεως είναι εντούτοις η υποστήριξη της εξωτερικής πολιτικής της Κοινότητας. Η παροχή εγγυήσεως δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά μόνο το μέσον για την επίτευξη του πραγματικού σκοπού της Κοινότητας, ήτοι της υποστηρίξεως της εξωτερικής της πολιτικής, καθιστώντας δυνατή τη χρηματοοικονομική συνεργασία με τρίτες χώρες μέσω της ΕΤΕπ. Αυτό καθίσταται ιδιαίτερα σαφές λόγω του ότι,

58. Επειδή η Κοινότητα δημιουργεί με την απόφαση τη συγκεκριμένη βασική προϋπόθεση για τις δραστηριότητες στήριξης εκ μέρους της ΕΤΕπ, η διασφάλιση της φερεγγυότητας της ΕΤΕπ εμφανίζεται επομένως, στο πλαίσιο της επιβαλλόμενης αξιολογικής εξέτασης, απλώς ως αναγκαίο ενδιάμεσο μέσο για την επίτευξη του ουσιαστικού σκοπού που έγκειται στη στήριξη των αναπτυσσομένων χωρών.

59. Επιδιώκει όμως η προσβαλλόμενη απόφαση, καθόσον πρόκειται για αναπτυσσόμενες χώρες, επίσης τους σκοπούς του άρθρου 177 ΕΚ, ήτοι τη σταθερή και διαρκή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, την ένταξη των αναπτυσσόμενων χωρών στη διεθνή οικονομία και την καταπολέμηση της ένδειας;

60. Η απόφαση αναφέρει πολύ γενικά ότι σκοπός της είναι η στήριξη της εξωτερικής πολιτικής της Κοινότητας. Όμως, η εξωτερική δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει επίσης την αναπτυξιακή πολιτική της Κοινότητας. Η όγδοη αιτιολογική σκέψη της προσβαλλόμενης αποφάσεως τονίζει ότι οι χρηματοδοτικές δραστηριότητες της ΕΤΕπ θα πρέπει να συνάδουν και να υποστηρίζουν τις εξωτερικές πολιτικές της ΕΕ, περιλαμβανομένων και συγκεκριμένων περιφερειακών στόχων. Ως προς τις αναπτυσσόμενες χώρες, ο συγκεκριμένος περιφερειακός στόχος είναι η πρόωθηση της σταθεράς και διαρκούς οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως¹⁶. Ομοίως, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της αποφάσεως ορίζει ρητώς ότι η συνεργασία πραγματοποιείται σε περιφερειακά διαφοροποιημένη βάση, λαμβάνοντας υπόψη τον ρόλο της ΕΤΕπ καθώς και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ενώσεως σε κάθε περιοχή.

61. Η προσβαλλόμενη απόφαση αναφέρει εξάλλου ρητώς τους μηχανισμούς συνεργασίας που θα εξυπηρετούν τη δράση της ΕΤΕπ που καλύπτεται από την εγγύηση. Με μία εξαίρεση, οι εν λόγω μηχανισμοί χρηματοδότησης στηρίζονται τουλάχιστον και στο άρθρο 179 ΕΚ και αποτελούν με τον τρόπο αυτό μηχανισμούς της συνεργασίας για την

ανάπτυξη: ο ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας και εταιρικής σχέσης¹⁷ (που στηρίζεται στο άρθρο 179 ΕΚ και στο άρθρο 181 Α ΕΚ), ο μηχανισμός για την αναπτυξιακή συνεργασία¹⁸ (που στηρίζεται στο άρθρο 179 ΕΚ) και ο μηχανισμός σταθερότητας¹⁹ (που στηρίζεται στο άρθρο 179 και στο άρθρο 181 Α ΕΚ).

62. Επί πλέον, η απόφαση διατυπώνει στο προοίμιό της συγκεκριμένα τους σκοπούς που θα πρέπει να επιδιώκουν οι χρηματοδοτικές δραστηριότητες της ΕΤΕπ στις κατ'ιδίαν περιοχές. Στις περιοχές, στις οποίες ανήκουν οι αναπτυσσόμενες χώρες, αναφέρονται επί πλέον σκοποί οι οποίοι αποτελούν τυπικούς σκοπούς της αναπτυξιακής συνεργασίας.

63. Στην Ασία και τη Λατινική Αμερική, η χρηματοδότηση της ΕΤΕπ θα πρέπει να εστιάζεται κυρίως στην περιβαλλοντική βιωσιμότητα, σε σχέδια ενεργειακής ασφάλειας καθώς και στην αδιάλειπτη υποστήριξη της παρουσίας της ΕΕ στις ασιατικές και λατινοαμερικανικές χώρες μέσω των άμεσων ξένων επενδύσεων και της μεταφοράς τεχνολογίας και τεχνογνωσίας (12η αιτιολογική σκέψη). Στην Κεντρική Ασία, η ΕΤΕπ θα πρέπει να επικεντρώσει τις δραστηριότητές

16 — Ως προς τις χώρες εταίρους της Ενώσεως που αναφέρονται στο παράρτημα Ι, η στήριξη της πολιτικής γειτονίας και εταιρικής σχέσεως ως προς τις χώρες με προενταξιακό καθεστώς, η πολιτική της προενταξιακής.

17 — Κανονισμός (ΕΚ) 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ΕΕ L 310, σ. 1).

18 — Κανονισμός (ΕΚ) 1905/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας (ΕΕ L 378, σ. 41).

19 — Κανονισμός (ΕΚ) 1717/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Νοεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού σταθερότητας (ΕΕ L 327, σ. 1).

της σε μείζονα έργα ενεργειακού εφοδιασμού και μεταφοράς ενέργειας με διασυνοριακό αντίκτυπο (13η αιτιολογική σκέψη). Στη Νότια Αφρική, η ΕΤΕπ θα πρέπει να επικεντρωθεί σε έργα υποδομών δημόσιου ενδιαφέροντος (συμπεριλαμβανομένων των δημοτικών υποδομών, των έργων ηλεκτροδότησης και υδροδότησης) και στη στήριξη του ιδιωτικού τομέα (συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ) (14η αιτιολογική σκέψη).

64. Η χρηματοοικονομική συνεργασία με τρίτες χώρες, την οποία προωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση μέσω της παροχής εγγυήσεως προς την ΕΤΕπ, επιδιώκει επομένως, καθόσον πρόκειται για αναπτυσσόμενες χώρες, και τους κοινωνικοοικονομικούς σκοπούς του άρθρου 177 ΕΚ, ειδικότερα τη σταθερή και διαρκή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των αναπτυσσόμενων χωρών.

3. Ενδιάμεση πρόταση

65. Καθόσον η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά αναπτυσσόμενες χώρες, αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 179 ΕΚ. Καθόσον αφορά μη αναπτυσσόμενες χώρες, αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 181 Α ΕΚ. Επομένως, στο εξής πρέπει να εξετασθεί αν η εν λόγω πράξη έπρεπε γι' αυτό τον λόγο να στηρίζεται σε αμφότερες τις νομικές βάσεις.

Δ — Είναι δυνατή η διαπίστωση κέντρου βάρους;

66. Μία νομική πράξη πρέπει κατ' αρχήν να στηρίζεται σε μία μόνο νομική βάση. Αν από την εξέταση μιας κοινοτικής πράξεως αποδεικνύεται ότι η πράξη αυτή επιδιώκει διττό στόχο ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, τότε η νομική πράξη, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου που καλείται νομολογία του «κέντρου βάρους», πρέπει να στηρίζεται σε εκείνη τη νομική βάση που απαιτείται από τον κύριο ή δεσπόζοντα στόχο ή από την κύρια ή δεσπόζουσα συνιστώσα²⁰.

67. Μόνον αν κατ' εξαίρεση αποδεικνύεται ότι η νομική πράξη επιδιώκει συγχρόνως πολλούς στόχους ή έχει πολλές συνιστώσες, που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς η μία να είναι δευτερεύουσα και έμμεση σε σχέση με την έτερη, αυτή η πράξη πρέπει να στηρίζεται στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις, υπό την επιφύλαξη του συμβατού των προβλεπομένων από αυτές διαδικασιών²¹.

68. Όπως καταδείχθηκε, η προσβαλλόμενη απόφαση έχει δύο συνιστώσες: η μία συνιστώσα αφορά τη χρηματοοικονομική συνεργασία με αναπτυσσόμενες χώρες και εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 179 ΕΚ, η άλλη αφορά τη χρηματοοικονομική συνεργασία με τις λοιπές τρίτες χώρες και εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 181 Α ΕΚ.

20 — Απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 42) και απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, C-338/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2004, σ. I-4829, σκέψη 55).

21 — Βλ. μόνον αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 75), Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 43) και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 20, σκέψη 56).

69. Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, στην προκειμένη περίπτωση, η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το κέντρον βάρους δεν έχει εφαρμογή. Επικουρικώς, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν κατέληγε κανείς στην εφαρμογή του κριτηρίου του κέντρου βάρους, αμφότερες οι συνιστώσες συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους και καμία δεν είναι δευτερεύουσα και έμμεση σε σχέση με την άλλη.

70. Η παρούσα περίπτωση διακρίνεται διττώς από τις μέχρι τώρα κριθείσες περιπτώσεις.

71. Αφενός, αμφότερες οι νομικές βάσεις αφορούν το ίδιο αντικείμενο, ήτοι τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Εντούτοις, όπως καταδείχθηκε πιο πάνω, αποκλείονται αμοιβαίως από απόψεως αποδεκτών της συνεργασίας: το άρθρο 179 ΕΚ είναι έναντι του άρθρου 181 Α ΕΚ ο ειδικότερος κανόνας που αποκλείει τον έτερον. Καθόσον πρόκειται για αναπτυσσόμενες χώρες, το άρθρο 179 ΕΚ αποτελεί την ορθή νομική βάση, καθόσον πρόκειται για άλλες χώρες εκτός των αναπτυσσομένων, το άρθρο 181 Α ΕΚ αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση.

72. Αφετέρου, το κέντρον βάρους δεν μπορεί εν προκειμένω να καθοριστεί με τη βοήθεια ουσιαστικού κριτηρίου. Πράγματι, η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά τη χρηματοοικονομική συνεργασία με αναπτυσσόμενες χώρες και με χώρες που δεν ανήκουν στις αναπτυσσόμενες. Εν προκειμένω, θα μπορούσε κανείς το πολύ πολύ να καθορίσει καθαρά ποσοτικώς το κέντρο βάρους.

73. Αυτή εξάλλου είναι και η διαφορά ως προς τις συμφωνίες για την αλιεία και το εμπόριο που ανέφερε το Συμβούλιο²². Αυτές οι συμφωνίες, αν και αφορούν αναπτυσσόμενες χώρες, στηρίζονται μόνο στην εκάστοτε από ουσιαστικής απόψεως συναφή νομική βάση και όχι επιπροσθέτως στο άρθρο 179 ΕΚ. Στην περίπτωση αυτή μπορεί να διαπιστωθεί κέντρο βάρους από απόψεως περιεχομένου μεταξύ πολιτικής αναπτυξιακής βοήθειας και αλιευτικής ή εμπορικής πολιτικής. Οσάκις το κέντρο βάρους, από απόψεως περιεχομένου, αφορά την αλιευτική ή την εμπορική πολιτική, μία συναφής νομική πράξη πρέπει να στηρίζεται μόνο στις αντίστοιχες νομικές βάσεις και όχι επιπροσθέτως στο άρθρο 179 ΕΚ, ακόμη και αν η νομική πράξη αφορά αναπτυσσόμενες χώρες. Όμως η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά, από απόψεως περιεχομένου, το ίδιο είδος μέτρου, το οποίο διαφέρει μόνον ως προς τους αποδέκτες.

74. Κατά τον καθορισμό του ποσοτικού κέντρου βάρους θα κατέληγε κανείς στην προκειμένη περίπτωση στο συμπέρασμα ότι ούτε η συνιστώσα που αφορά τις χώρες που δεν ανήκουν στις αναπτυσσόμενες, ούτε η συνιστώσα που αφορά τις αναπτυσσόμενες χώρες αποτελεί το κέντρον βάρους.

75. Στις επιλέξιμες ή δυνάμει επιλέξιμες χώρες, κατά την έννοια της αποφάσεως, συγκαταλέγονται περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες απ' ό,τι άλλες εκτός των αναπτυσσομένων. Αν λαμβανόταν υπόψη μόνον ο αριθμός των χωρών, η απόφαση θα έπρεπε ίσως να έχει βασιστεί αποκλειστικώς στο άρθρο 179 ΕΚ. Κατά τον καθορισμό του

22 — Κανονισμός (ΕΚ) 1801/2006 του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2006, για τη σύναψη συμφωνίας σύμπραξης στον τομέα της αλιείας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ισλαμικής Δημοκρατίας της Μαυριτανίας (ΕΕ L 343, σ. 1).

ποσοτικού κέντρου βάρους θα έπρεπε όμως να ληφθούν υπόψη και τα ανώτατα όρια της εγγυήσεως, τα οποία η απόφαση προβλέπει για τις διάφορες περιοχές. Στο σημείο αυτό είναι ακριβώς αμφίβολο αν είναι δυνατόν να καθορισθεί επακριβώς ποιο είναι το ανώτατο όριο της εγγυήσεως που αντιστοιχεί στις αναπτυσσόμενες και στις έτερες χώρες. Πράγματι, κάθε φορά προβλέπεται μόνο συνολικό ποσό για τις επί μέρους περιοχές και όχι για τις επί μέρους χώρες. Όμως, σε μία περιοχή μπορούν να υπάρχουν χώρες και των δύο κατηγοριών. Το Κοινοβούλιο ανέφερε κατά την προφορική διαδικασία ότι περίπου το ήμισυ του συνολικού ποσού, το οποίο η απόφαση αναφέρει ως ανώτατο ποσό της εγγυήσεως, αναλογεί στις αναπτυσσόμενες χώρες²³.

βάρους. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ο αριθμός των ενδιαφερομένων χωρών; Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το μέγεθος ή ο αριθμός κατοίκων των χωρών προκειμένου να διαπιστωθεί αν ένα μέτρο αφορά κυρίως και προεχόντως αναπτυσσόμενες χώρες ή, αντιθέτως, χώρες εκτός των αναπτυσσομένων; Όμως, ορθόν θα ήταν επίσης να μη λαμβάνεται υπόψη μόνον ο αριθμός των χωρών αλλά και το ύψος των ποσών που διατίθενται στο πλαίσιο νομικής πράξεως για τη συνεργασία.

76. Από τις διαπιστώσεις αυτές δεν μπορεί πάντως να συναχθεί ότι η απόφαση αφορά από ποσοτικής απόψεως κυρίως και προεχόντως τις άλλες εκτός των αναπτυσσομένων χώρες, αφορά δε τις αναπτυσσόμενες μόνο καθαρά δευτερευόντως και παρεμπιπτόντως. Συνεπώς, ακόμη και η εφαρμογή της θεωρίας του κέντρου βάρους καταλήγει εν προκειμένω στο συμπέρασμα ότι η απόφαση δεν έπρεπε να στηρίζεται μόνο στο άρθρο 181 Α ΕΚ.

78. Οι παράγοντες αυτοί μπορούν, υπό ορισμένες περιστάσεις και ανάλογα με τη χρησιμοποίηση και στάθμισή τους, να οδηγήσουν τελικώς σε αυθαίρετα αποτελέσματα. Για τον λόγο αυτό, είναι επισφαλές η επιλογή της νομικής βάσεως να γίνεται επί της βάσεως αυτής. Σε περιπτώσεις όπως αυτή της παρούσας υποθέσεως δεν μπορεί επομένως, κατά την άποψή μου, ήδη για λόγους αρχής, να προσδιορισθεί κέντρον βάρους.

77. Πάντως, κατά τη γνώμη μου, ένα καθαρά ποσοτικό κριτήριο δεν ενδείκνυται κατ' αρχήν για να διαπιστωθεί κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου περί κέντρου βάρους αν μία νομική πράξη αφορά κυρίως ή προεχόντως το άρθρο 179 ΕΚ ή το άρθρο 181 Α ΕΚ. Πράγματι, είναι εξ αρχής ασαφές πώς πρέπει να προσδιορισθεί το ποσοτικό κέντρο

79. Εντούτοις, και οι δύο απόψεις καταλήγουν στο ίδιο αποτέλεσμα: η προσβαλλόμενη απόφαση δεν μπορεί να στηρίζεται μόνο στο άρθρο 181 Α ΕΚ.

23 — Το Κοινοβούλιο ανέφερε κατά την προφορική διαδικασία, χωρίς να διαψευσθεί από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, ότι περίπου 13 400 εκατομμύρια ευρώ, από τις 27 800 εκατομμύρια ευρώ που αντιστοιχούν στα ανώτατα ποσά της εγγυήσεως, αναλογούν στις αναπτυσσόμενες χώρες.

80. Συνεπώς, οσάκις αμφότερες οι συνιστώσες συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, η νομική πράξη κατ' εξαίρεση πρέπει να στηρίζεται και στις δύο συναφείς νομικές βάσεις υπό την επιϋύλαξη ότι οι διαδικασίες τους συμβιβάζονται.²⁴ Επομένως, πρέπει τελικώς να εξεταστεί αν οι διαδικασίες που προβλέπονται από το άρθρο 179 και το άρθρο 181 Α ΕΚ συμβιβάζονται μεταξύ τους.

Ε — Συμβατό των διαδικασιών

81. Η χρησιμοποίηση διττής νομικής βάσης αποκλείεται στην περίπτωση που οι διαδικασίες που προβλέπονται για καθεμία από τις νομικές αυτές βάσεις είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους και/ή η άρρευση νομικών βάσεων μπορεί να θίξει τα δικαιώματα του Κοινοβουλίου²⁵. Αυτό το σημείο θα εξεταστεί στη συνέχεια.

82. Ως προς τους κανόνες ψηφοφορίας εντός του Συμβουλίου το συμβατό των δύο νομικών βάσεων είναι δεδομένο αβιάστως, δεδομένου ότι το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία τόσο στο πλαίσιο του άρθρου 179 ΕΚ όσο και στο πλαίσιο του άρθρου 181 Α ΕΚ.

83. Εντούτοις, υπάρχουν διαφορές στις δύο αυτές διαδικασίες όσον αφορά τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου²⁶. Ενώ το άρθρο 181 Α ΕΚ προβλέπει μόνο τη διαβούλευση του Κοινοβουλίου, στο πλαίσιο του άρθρου 179 ΕΚ το Κοινοβούλιο ασκεί τη νομοθετική εξουσία στο πλαίσιο της διαδικασίας συναποφάσεως μαζί με το Συμβούλιο.

84. Το Δικαστήριο είχε ήδη κληθεί να αποφανθεί αν το άρθρο 133, παράγραφος 4, ΕΚ, το οποίο δεν προβλέπει κανένα δικαίωμα τυπικής συμμετοχής του Κοινοβουλίου, και το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ, το οποίο προβλέπει τη συναπόφαση του Κοινοβουλίου, συμβιβάζονται μεταξύ τους ενόψει των διαφορετικών δικαιωμάτων συμμετοχής του Κοινοβουλίου²⁷. Το Δικαστήριο δέχθηκε συναφώς ότι η διαδικασία συναποφάσεως, ήτοι η μεγαλύτερη συμμετοχή του Κοινοβουλίου, εφαρμόζεται σε όλη τη συνδυασμένη διαδικασία. Το Δικαστήριο δέχθηκε τη συμβατότητα των δύο διαδικασιών με το επιχείρημα ότι η χρησιμοποίηση των δύο αυτών νομικών βάσεων δεν θα βλάψει τα δικαιώματα του Κοινοβουλίου, διότι η χρησιμοποίηση του άρθρου 175 ΕΚ καθιστά δυνατή τη συμμετοχή του θεσμικού αυτού οργάνου στην έκδοση της νομικής πράξεως στο πλαίσιο της διαδικασίας της συναποφάσεως. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε τελικώς συμβατές τις δύο διαδικασίες.

85. Επομένως, ως προς το ζήτημα του συμβατού των διαδικασιών ενόψει των αντίστοιχων τρόπων συμμετοχής του Κοινοβουλίου, το Δικαστήριο, σ' αυτές τις περιπτώσεις,

24 — Απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 43 και 57) και απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 36 και 52).

25 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 57) με παραπομπή στην απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου «Διοξείδιο του Τιτανίου» (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 17 έως 21).

26 — Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, το πρόβλημα αυτό δεν τίθεται πλέον, διότι στο εξής η ίδια διαδικασία θα έχει εφαρμογή και στα δύο άρθρα και, επομένως, ο συμβατός χαρακτήρας τους θα διαπιστώνεται ευχερώς.

27 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 59) και απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 54).

λαμβάνει υπόψη μόνο τα δικαιώματα συμμετοχής του Κοινοβουλίου.

86. Με βάση την επιχειρηματολογία αυτή πρέπει να γίνει δεκτό και στην παρούσα υπόθεση το συμβατό των δύο διαδικασιών. Αν —όπως το Δικαστήριο ήδη έχει αποφασίσει— μία διαδικασία, η οποία ουδόλως προβλέπει συμμετοχή του Κοινοβουλίου, και η διαδικασία της συναποφάσεως συμβιβάζονται μεταξύ τους, τότε αυτό πρέπει κατά μείζονα λόγο να ισχύει όσον αφορά τη συμβατότητα μεταξύ της «διαβουλευσεως» και της «συναποφάσεως», για τις οποίες πρόκειται στην παρούσα υπόθεση. Το άρθρο 179 ΕΚ και το άρθρο 181 Α ΕΚ μπορούν επομένως να χρησιμοποιηθούν ως διπλή νομική βάση για μία νομική πράξη.

87. Εντούτοις, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η διττή νομική βάση αποτελεί την εξαίρεση, η οποία είναι δυνατή μόνον αν δύο ισοδύναμοι στόχοι ή συνιστώσες συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους²⁸.

88. Τελικώς, αυτό σημαίνει ότι, καθόσον μία νομική πράξη μπορεί να χωριστεί στα δύο, πρέπει να εκδίδονται δύο ξεχωριστές νομικές πράξεις, οι οποίες καλούνται δίδυμες νομικές πράξεις. Μία νομική πράξη η οποία αφορά αναπτυσσόμενες χώρες πρέπει να εκδίδεται βάσει του άρθρου 179, μία δεύτερη δε νομική πράξη, η οποία αφορά τις λοιπές τρίτες χώρες, βάσει του άρθρου 181 Α ΕΚ. Αν μία νομική πράξη δεν μπορεί να χωριστεί στα δύο, τότε πρέπει να στηρίζεται τόσο στο άρθρο 179 ΕΚ όσο και στο άρθρο 181 Α ΕΚ. Ως προς το

ερώτημα αν μια νομική πράξη μπορεί να χωριστεί στα δύο πρέπει να αναγνωρίζεται στον νομοθέτη κάποιο περιθώριο εκτιμήσεως. Στην παρούσα υπόθεση πολλά στοιχεία συνηγορούν υπέρ του ότι η νομική πράξη, τουλάχιστον υπό την τωρινή μορφή της, δεν μπορεί να χωριστεί στα δύο, διότι αυτή προβλέπει ως ανώτατα όρια εγγυήσεως συνολικά ποσά για τις επιμέρους περιοχές, στις οποίες μπορούν να υπάγονται τόσο αναπτυσσόμενες χώρες όσον και άλλες τρίτες χώρες. Η μέθοδος αυτή, να αναφέρονται συνολικά ποσά για επί μέρους περιοχές και όχι ανώτατα όρια για κάθε χώρα, παρέχει στην ΕΤΕπ τη μεγαλύτερη δυνατή ελαστικότητα κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων της.

89. Αν αντιθέτως θεωρηθούν σημαντικά για την εκτίμηση του ζητήματος της συμβατότητας και τα δικαιώματα συμμετοχής του Συμβουλίου, όπως πρότετα με τις προτάσεις μου στις υποθέσεις Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου²⁹, η συμβατότητα των διαδικασιών δεν θα πρέπει στην παρούσα περίπτωση να γίνει δεκτή. Επεκτείνοντας τη διαδικασία συναποφάσεως στη συνεργασία με τρίτες χώρες, για την οποία η Συνθήκη δεν έχει προβλέψει συναπόφαση του Κοινοβουλίου, θα αφαιρεθεί από το Συμβούλιο η υφισταμένη στον τομέα αυτό αποκλειστική νομοθετική εξουσία του, την οποία θα πρέπει στην περίπτωση αυτή να μοιραστεί με το Κοινοβούλιο. Αυτό το αποτέλεσμα θα ήταν αντίθετο προς τη συνειδητή θέση των κρατών μελών έναντι της νομοθετικής διαδικασίας. Η

28 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 43) και απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 36).

29 — Προτάσεις της 26ης Μαΐου 2005 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σημείο 61).

επίδικη απόφαση δεν θα μπορούσε επομένως, σύμφωνα με την άποψη αυτή, να στηρίζεται παράλληλα και στην αναπτυξιακή συνεργασία και στη συνεργασία με τρίτες χώρες.

έπρεπε να στηρίζεται μόνο στο άρθρο 179 ΕΚ, το οποίο προβλέπει τη διαδικασία συναποφάσεως.

90. Σε περίπτωση ασυμβιβάστου των διαδικασιών, κατά την άποψη αυτή, η νομική πράξη πρέπει τελικώς να στηρίζεται σε μία νομική βάση, οπότε πρέπει να χρησιμοποιηθεί εκείνη η νομική βάση η οποία προβλέπει τη διαδικασία συναποφάσεως διότι, όσον αφορά τη νομοθετική διαδικασία, το δικαίωμα συναποφάσεως του Κοινοβουλίου αποτελεί τον κανόνα. Εξάλλου, είναι επίσης σύμφωνο με την αρχή της διαφάνειας (άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, ΕΕ) και την αρχή της δημοκρατίας (άρθρο 6, παράγραφος 1, ΕΕ), μεταξύ δύο εξίσου δυνατών νομικών βάσεων, οι οποίες όμως δεν συμβιβάζονται μεταξύ τους, να επιλέγεται σε περίπτωση αμφιβολίας εκείνη της οποίας η εφαρμογή προσφέρει στο Κοινοβούλιο τα πλέον εκτεταμένα δικαιώματα συμμετοχής.

ΣΤ — *Ενδιάμεση πρόταση*

92. Γίνεται επομένως δεκτό, ως ενδιάμεση πρόταση, ότι, ανεξαρτήτως του αν πρέπει να θεωρηθούν συμβατές οι αντίστοιχες διαδικασίες των άρθρων 179 ΕΚ και 181 Α ΕΚ, η απόφαση δεν μπορεί εν πάση περιπτώσει να στηρίζεται αποκλειστικώς στο άρθρο 181 Α ΕΚ. Επομένως, η απόφαση πρέπει να ακυρωθεί λόγω της εσφαλμένης επιλογής νομικής βάσεως.

91. Στις προτάσεις μου στο πλαίσιο των υποθέσεων Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου και Επιτροπή κατά Συμβουλίου είχα, συνεπώς, υποστηρίξει την άποψη ότι μία νομική πράξη, η οποία επιδιώκει τόσο στόχους του άρθρου 133 ΕΚ όσο και στόχους του άρθρου 175 ΕΚ, πρέπει να στηρίζεται μόνο στο άρθρο 175 ΕΚ³⁰. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η προσβαλλόμενη απόφαση θα

V — Διατήρηση των αποτελεσμάτων

93. Το Κοινοβούλιο ζήτησε να διατηρηθούν τα αποτελέσματα της αποφάσεως, σε περίπτωση που κηρυχθεί άκυρη, μέχρι την έκδοση νέας αποφάσεως. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν το εν λόγω αίτημα του Κοινοβουλίου.

30 — Υπόθεση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 29, σημείο 64).

94. Σύμφωνα με το άρθρο 231, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, το Δικαστήριο μπορεί, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, να προσδιορίζει εκείνα τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού που θεωρούνται ότι διατηρούν την ισχύ τους. Η διάταξη αυτή ισχύει μεν σύμφωνα με το γράμμα της μόνο για κανονισμούς, εντούτοις, το Δικαστήριο την εφαρμόζει επίσης, κατ' αναλογία, και σε άλλες πράξεις³¹.

95. Σύμφωνα με το άρθρο της 10, η προσβαλλόμενη απόφαση άρχισε να ισχύει την τρίτη ημέρα από τη δημοσίευσή της στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* στις 30 Δεκεμβρίου 2006. Από την έναρξη της ισχύος της, η ΕΤΕπ ανέλαβε υποχρεώσεις έχοντας εμπιστοσύνη στην εγγύηση. Η κατάργηση της εγγυήσεως για τις ήδη αναληφθείσες χρηματοδοτικές δραστηριότητες της ΕΤΕπ θα έθετε σοβαρά σε κίνδυνο τη φερεγγυότητα της ΕΤΕπ. Επομένως, ως προς τις ήδη αναληφθείσες υποχρεώσεις, τα αποτελέσματα της προσβαλλομένης αποφάσεως πρέπει να διατηρηθούν.

96. Ερωτάται αν τα αποτελέσματα της αποφάσεως πρέπει να εξακολουθούν να ισχύουν επίσης για σχέδια που δεν έχουν ακόμη αποφασιστεί. Θα μπορούσε να προβληθεί σχετικά το επιχείρημα ότι η ΕΤΕπ θα μπορούσε να προφυλάξει τη φερεγγυότητά της αρνούμενη τη χρηματοδότηση σχεδίων που συνεπάγονται κινδύνους. Εντούτοις, αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα να παραλύσουν κατά τρόπο δυσανάλογο οι δραστηριότητες της ΕΤΕπ και, επομένως, με τον τρόπο αυτό, η επιδίωξη των εξωτερικών σκοπών της Κοινότητας.

31 — Βλ., για την ανάλογη εφαρμογή επί αποφάσεων, απόφαση της 28ης Μαΐου 1998, C-22/96, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. I-3231, σκέψη 42), και απόφαση της 12ης Μαΐου 1998, C-106/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-2729, σκέψη 41).

97. Επομένως, η ισχύς της εγγυήσεως πρέπει να διατηρηθεί και για χρηματοδοτήσεις της ΕΤΕπ που δεν έχουν ακόμη συμφωνηθεί, ήτοι για εκείνες τις χρηματοδοτήσεις της ΕΤΕπ που θα συμφωνηθούν μέχρι την έκδοση νέας αποφάσεως, χωρίς πάντως να μπορεί να υπερβεί την προθεσμία που ενδείκνυται για την έκδοση νέας αποφάσεως³². Για την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, ο νομοθέτης χρειάστηκε λιγότερο από 6 μήνες. Επομένως, προθεσμία έξι μηνών, υπολογιζόμενη από της δημοσίευσής της παρούσας αποφάσεως, ενδείκνυται για την έκδοση νέας αποφάσεως.

VI — Δικαστικά έξοδα

98. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα κατόπιν αιτήματος του αντιδίκου. Επειδή το Κοινοβούλιο ζήτησε να καταδικαστεί το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα, αυτό δε ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας, η Επιτροπή φέρει τα δικά της δικαστικά έξοδα.

32 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 1ης Απριλίου 2008, C-14/06 και C-295/06, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 2008, σ. I-1649, σκέψεις 82 έως 86), και απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 61 έως 65), βλ. σχετικά, επίσης, τις προτάσεις μου της 22ας Σεπτεμβρίου 2005 στην υπόθεση C-217/04, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (απόφαση της 2ας Μαΐου 2006, Συλλογή 2006, σ. I-3771, σημεία 47 έως 50).

VII — Πρόταση

99. Προτείνω στο Δικαστήριο, επομένως, να αποφανθεί ως εξής:

- «1) Η απόφαση 2006/1016/ΕΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2006, για την παροχή εγγύησης της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων σε περίπτωση ζημιών από δάνεια και εγγυήσεις δανείων που χορηγούνται για σχέδια εκτός της Κοινότητας, ακυρώνεται.
- 2) Τα αποτελέσματα της απόφασης που κηρύχθηκε άκυρη διατηρούνται ως προς τις χρηματοδοτήσεις της ΕΤΕπ που θα έχουν συμφωνηθεί έως την έναρξη ισχύος απόφασης εκδοθείσας επί της ορθής νομικής βάσεως, το αργότερο όμως έως το τέλος του δωδεκάτου μήνα μετά τη δημοσίευση της παρούσας απόφασης.
- 3) Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως φέρει τα δικαστικά έξοδα εξαιρουμένων των εξόδων της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- 4) Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων φέρει τα δικά της δικαστικά έξοδα.»