

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ 2/00 ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 6ης Δεκεμβρίου 2001

Με αίτηση που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 27 Οκτωβρίου 2000, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζήτησε από το Δικαστήριο την έκδοση γνωμοδοτήσεως δυνάμει του άρθρου 300, παράγραφος 6, ΕΚ, κατά το οποίο:

«Το Συμβούλιο, η Επιτροπή ή ένα κράτος μέλος μπορούν να ζητούν προηγουμένως από το Δικαστήριο να γνωμοδοτήσει εάν η μελετώμενη συμφωνία συμβιβάζεται με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης. Εάν η γνωμοδότηση του Δικαστηρίου είναι αρνητική, η συμφωνία μπορεί να τεθεί σε ισχύ μόνο υπό τους όρους που ορίζει το άρθρο 48 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.»

Περιεχόμενα

I — Η αίτηση γνωμοδοτήσεως	I-9718
A — Η σύμβαση για τη βιολογική ποικιλομορφία	I-9718
B — Το πρωτόκολλο της Καρθαγένης	I-9719
II — Τα ερωτήματα της Επιτροπής και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου	I-9722
A — Τα ερωτήματα της Επιτροπής	I-9722
B — Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου	I-9723
III — Οι παρατηρήσεις των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων	I-9724
A — Επί του παραδεκτού της αιτήσεως	I-9724
B — Επί της ουσίας	I-9727
1. Σύνοψη	I-9727
2. Ανάπτυξη	I-9727
Η άποψη του Δικαστηρίου	I-9752
I — Επί του παραδεκτού της αιτήσεως	I-9752
II — Επί της ουσίας	I-9757
	I-9717

I — Η αίτηση γνωμοδότησεως

A — Η σύμβαση για τη βιολογική ποικιλομορφία

Η σύμβαση για τη βιολογική ποικιλομορφία (στο εξής: σύμβαση) υπεγράφη στις 5 Ιουνίου 1992 από την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και τα κράτη μέλη της, κατά τη Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (ΣΗΕΠΑ), την αποκαλούμενη «Σύννοδο της Γης», η οποία πραγματοποιήθηκε στο Ρίο ντε Τζανέιρο (Βραζιλία), και εγκρίθηκε, εξ ονόματος της Κοινότητας, με την απόφαση 93/626/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 1993 (ΕΕ L 309, σ. 1). Η απόφαση αυτή θεσπίστηκε βάσει του άρθρου 130 Σ της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρου 175 ΕΚ).

Οι στόχοι της συμβάσεως, όπως απαριθμούνται στο άρθρο της 1, είναι «η διατήρηση της βιολογικής ποικιλομορφίας, η αυτοσυντηρούμενη χρησιμοποίηση των συστατικών της και ο ορθός και ισότιμος καταμερισμός των πλεονεκτημάτων που θα προκύψουν από τη χρησιμοποίηση των γενετικών πόρων [...]».

Προς τον σκοπό αυτό, η σύμβαση επιβάλλει, ιδίως, τις ακόλουθες υποχρεώσεις στα συμβαλλόμενα μέρη:

— την κατάρτιση εθνικών στρατηγικών, σχεδίων ή προγραμμάτων για τη διατή-

ρηση και την αυτοσυντηρούμενη χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας και την ενσωμάτωση των στοιχείων αυτών στα σχέδια, τα προγράμματα και τις πολιτικές τους (άρθρο 6).

— την επιλογή και την παρακολούθηση των συστατικών της βιολογικής ποικιλομορφίας και τον εντοπισμό των συντελεστών οι οποίοι ενδέχεται να έχουν ανεπιθύμητες επιπτώσεις (άρθρο 7).

— τη λήψη μέτρων διατηρήσεως επί τόπου και εκτός τόπου (άρθρα 8 και 9).

— τη λήψη μέτρων τα οποία προάγουν την αυτοσυντηρούμενη χρησιμοποίηση των συστατικών της βιολογικής ποικιλομορφίας, την επιστημονική έρευνα και επιμόρφωση, την εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση του κοινού, την αξιολόγηση των επιπτώσεων σχεδίων επί της βιολογικής ποικιλομορφίας, την πρόσβαση στους γενετικούς πόρους και στην τεχνολογία (συμπεριλαμβανομένης της βιοτεχνολογίας), καθώς και την ανταλλαγή πληροφοριών και την τεχνική και επιστημονική συνεργασία (άρθρα 10 έως 18).

Το άρθρο 19, παράγραφος 3, της συμβάσεως προβλέπει τα εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη διερευνούν την ανάγκη και τις διαδικασίες κατάρτισης ενός πρωτοκόλλου στο οποίο διευκρινίζονται οι ενδεδειγμένες διαδικασίες συμπεριλαμβανομένων ειδικότερα και των προηγούμενων σχετικών συμφωνιών, στον τομέα της ασφαλούς μεταφοράς, χειρισμού και χρήσης κάθε ζώντος τροποποιημένου οργανισμού που προέρχεται από τη βιοτεχνολογία και ο οποίος μπορεί να εμφανίσει ανεπιθύμητες δράσεις σε ό,τι αφορά τη διατήρηση και την αυτοσυντηρούμενη χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας.»

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 34 της συμβάσεως:

«1. Η παρούσα σύμβαση και κάθε πρωτόκολλό της τίθενται προς επικύρωση ή έγκριση από τα κράτη και από τους οργανισμούς περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης. [...]

2. Κάθε οργανισμός, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 1 παραπάνω που καθίσταται συμβαλλόμενο μέρος της παρούσας σύμβασης ή κάθε πρωτοκόλλου της χωρίς όμως τα κράτη μέλη του να αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη, αναλαμβάνει όλες τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη σύμβαση ή από το πρω-

τόκολλο, ανάλογα με την περίπτωση. Οι οργανισμοί αυτής της μορφής, των οποίων ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη της παρούσας σύμβασης ή σχετικού πρωτοκόλλου, καθώς και τα κράτη μέλη τους ρυθμίζουν το θέμα των ίδιων ευθυνών σχετικά με την τήρηση των υποχρεώσεών τους που απορρέουν από τη σύμβαση ή το πρωτόκολλο, ανάλογα με την περίπτωση. Στις περιπτώσεις αυτές, ο οργανισμός και τα κράτη μέλη του δεν νομιμοποιούνται να ασκούν ταυτόχρονα δικαιώματα που απορρέουν από τη σύμβαση ή από το σχετικό πρωτόκολλο.

3. Στα έγγραφα επικύρωσης ή έγκρισης οι οργανισμοί που αναφέρονται στην παράγραφο 1 παραπάνω γνωστοποιούν την έκταση των αρμοδιοτήτων τους για θέματα που διέπονται από τη σύμβαση ή από το σχετικό πρωτόκολλο. Οι οργανισμοί αυτοί ενημερώνουν τον θεματοφύλακα για κάθε τροποποίηση σχετικά με την έκταση των αρμοδιοτήτων τους.»

B — Το πρωτόκολλο της Καρθαγένης

Η Συνδιάσκεψη των Μερών της συμβάσεως θέσπισε στις 17 Νοεμβρίου 1997 την απόφαση Π/5, με την οποία δίδεται εντολή στα συμβαλλόμενα μέρη να προβούν στη διαπραγμάτευση πρωτοκόλλου «το οποίο αναφέρεται ρητώς στις διασυνοριακές διακινήσεις ζώντων τροποποιημένων οργανισμών προερχόμενων από τη σύγχρονη βιοτεχνολογία, οι οποίες μπορούν να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στη διατήρηση και στην αυτοσυντηρούμενη χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας και στο οποίο εξετάζεται, ειδικότερα, η προσήκουσα διαδικασία

για τη σύναψη προηγούμενης συμφωνίας, εν γνώσει των διαφόρων παραμέτρων».

Η αρχή αριθ. 15 της δηλώσεως του Ρίο για το περιβάλλον και την ανάπτυξη προβλέπει τα εξής:

Οι διαπραγματεύσεις αυτές κατέληξαν στην κατάρτιση, στις 29 Ιανουαρίου 2000 στο Μόντρεαλ (Καναδάς), του Πρωτοκόλλου της Καρθαγένης για την πρόληψη των προερχόμενων από τη βιοτεχνολογία κινδύνων (στο εξής: πρωτόκολλο), το οποίο τέθηκε προς υπογραφή στο Ναϊρόμπι (Κένυα) στις 15 Μαΐου 2000 και υπεγράφη εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών στις 24 Μαΐου 2000.

«Για την προστασία του περιβάλλοντος, μέτρα προφυλάξεως πρέπει να τύχουν ευρείας εφαρμογής από τα κράτη, σύμφωνα με τις δυνατότητές τους. Σε περίπτωση κινδύνου σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας, η έλλειψη απόλυτης επιστημονικής βεβαιότητας δεν πρέπει να αποτελέσει πρόσχημα για την αναβολή της λήψεως αποτελεσματικών μέτρων σκοπούμενων στην πρόληψη της υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος.»

Το πρωτόκολλο περιλαμβάνει σαράντα άρθρα και τρία παραρτήματα.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του πρωτοκόλλου, και υπό την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων σχετικά με τα φαρμακευτικά προϊόντα και τους ζώντες τροποποιημένους οργανισμούς (στο εξής: ΖΤΟ) που ευρίσκονται υπό διαμετακόμηση ή προορίζονται προς χρήση σε κλειστό περιβάλλον (βλ. άρθρα 5 και 6 του πρωτοκόλλου), το πρωτόκολλο «εφαρμόζεται στη διασυνοριακή διακίνηση, στη μεταφορά, στον χειρισμό και στη χρήση κάθε ζώντος τροποποιημένου οργανισμού, που θα μπορούσε να έχει αρνητικές επιπτώσεις στη διατήρηση και στην αυτοσυντηρούμενη χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας και να συνεπάγεται επίσης κινδύνους για την υγεία των ανθρώπων».

Κατά το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου:

«Σύμφωνα με την αρχή της προφυλάξεως η οποία διατυπώνεται στην Αρχή αριθ. 15 της Δηλώσεως του Ρίο σχετικά με το περιβάλλον και την ανάπτυξη, στόχος του παρόντος πρωτοκόλλου είναι να συμβάλει στην επίτευξη επαρκούς προστασίας και ασφάλειας κατά τη μεταφορά, τον χειρισμό και τη χρήση ζώντων τροποποιημένων οργανισμών προερχόμενων από τη σύγχρονη βιοτεχνολογία, που ενδέχεται να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στη διατήρηση και στην αυτοσυντηρούμενη χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας και να συνεπάγονται επίσης κινδύνους για την υγεία των ανθρώπων, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στη διασυνοριακή διακίνηση.»

Το άρθρο 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου προβλέπει τα εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη φροντίζουν ώστε η δημιουργία, ο χειρισμός, η μεταφορά, η χρήση και η ελευθέρωση κάθε ζώντος τρο-

ποποιημένου οργανισμού να διενεργείται κατά τρόπον ώστε να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι κίνδυνοι για τη βιολογική ποικιλομορφία και να λαμβάνονται επίσης υπόψη οι κίνδυνοι για την υγεία των ανθρώπων.»

Προς τον σκοπό αυτό, με το εν λόγω πρωτόκολλο εισάγονται διάφορες διαδικασίες ελέγχου, ειδικότερα η «διαδικασία προηγούμενης συμφωνίας εν γνώσει των διαφόρων παραμέτρων» (άρθρα 7 έως 10 και 12), η «διαδικασία που πρέπει να τηρείται όσον αφορά τους ζώντες τροποποιημένους οργανισμούς που προορίζονται για μέση χρήση ως είδη διατροφής, ζωοτροφής ή για μεταποίηση» (άρθρο 11) και η «απλοποιημένη διαδικασία» (άρθρο 13).

Άλλες διατάξεις του πρωτοκόλλου αναφέρονται στην αξιολόγηση και την αντιμετώπιση των κινδύνων που συνδέονται με τη χρήση, τον χειρισμό και τη διασυνοριακή διακίνηση ΖΤΟ (άρθρα 15 και 16), στην μη ηθελιμένη διασυνοριακή διακίνηση και τα μέτρα επείγοντος χαρακτήρα (άρθρο 17) καθώς και στον χειρισμό, τη μεταφορά, τη συσκευασία και τον χαρακτηρισμό των ΖΤΟ (άρθρο 18).

Το άρθρο 19 του πρωτοκόλλου αφορά τον καθορισμό των αρμόδιων εθνικών αρχών και των εθνικών κέντρων συντονισμού, καθώς και τη διάδοση των πληροφοριών αυτών από τη Γραμματεία· με το άρθρο 20 προβλέπεται σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών, δημιουργείται Κέντρο ανταλλαγών για την πρόληψη των προερχόμενων από τη βιοτεχνολογία κινδύνων και καθορίζονται τα καθήκοντά του· το άρθρο 21 αναφέρεται στην προστασία του εμπιστευτικού χαρακτήρα των πληροφοριών που κοινοποιούνται κατ' εφαρμογή των διαδικασιών οι οποίες προβλέπονται στο εν λόγω πρωτό-

κολλο· κατά το άρθρο 22, τα συμβαλλόμενα μέρη συνεργάζονται όσον αφορά την ανάπτυξη και την ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού και των θεσμικών ικανοτήτων στον τομέα της προλήψεως των προερχόμενων από τη βιοτεχνολογία κινδύνων στις υπό ανάπτυξη χώρες που είναι συμβαλλόμενα μέρη στο εν λόγω πρωτόκολλο· το άρθρο 23 προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη ενθαρρύνουν και διευκολύνουν την ευαισθητοποίηση και τη συμμετοχή του κοινού· το άρθρο 24 αναφέρεται στις σχέσεις των μερών με τα κράτη που δεν είναι συμβαλλόμενα μέρη· το άρθρο 25 αναφέρεται στην παράνομη διασυνοριακή διακίνηση και προβλέπει την εκ μέρους των συμβαλλόμενων μερών λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων· το άρθρο 26 επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να λαμβάνουν υπόψη τις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις των ΖΤΟ στη διατήρηση και στην αειφόρο χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας· το άρθρο 27 προβλέπει την επεξεργασία διεθνών κανόνων και διαδικασιών όσον αφορά την ευθύνη και την αποκατάσταση ζημιών που προξενούνται από διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ· το άρθρο 28 αφορά τον μηχανισμό χρηματοδότησεως του πρωτοκόλλου και τους χρηματικούς πόρους που προορίζονται για την εφαρμογή του.

Το πρωτόκολλο περιλαμβάνει επίσης διατάξεις θεσμικού χαρακτήρα: συγκεκριμένα, το άρθρο 29 αναφέρεται στη «Συνδιάσκεψη των Μερών», το άρθρο 30 στα επικουρικά όργανα και το άρθρο 31 στη Γραμματεία.

Κατά το άρθρο 32 του πρωτοκόλλου, «πλην αντιθέτου προβλέψεως στο παρόν πρωτόκολλο, οι διατάξεις της συμβάσεως που αναφέρονται στα πρωτόκολλά της εφαρμόζονται στην παρούσα πράξη».

Τα άρθρα 33 και 34 του πρωτοκόλλου αφορούν την τήρηση των υποχρεώσεων από τα συμβαλλόμενα μέρη (κατάρτιση εκθέσεων, έγκριση διαδικασιών και μηχανισμοί συνεργασίας). Η περιοδική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του πρωτοκόλλου από τη Συνδιάσκεψη των Μερών προβλέπεται στο άρθρο 35.

Τα άρθρα 36 έως 40 του πρωτοκόλλου περιλαμβάνουν τις τελικές διατάξεις σχετικά με την υπογραφή, την έναρξη της ισχύος, τη μη δυνατότητα διατυπώσεως επιφυλάξεων, την καταγγελία του πρωτοκόλλου και τα κείμενα του πρωτοκόλλου που θεωρούνται αυθεντικά.

II — Τα ερωτήματα της Επιτροπής και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

A — Τα ερωτήματα της Επιτροπής

Πριν υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση αποφάσεως για τη σύναψη του πρωτοκόλλου, η Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους A. Rosas και G. zur Hausen, καθώς και από την M. Afonso, υπέβαλε στο Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 300, παράγραφος 6, ΕΚ, αίτηση γνωμοδότησεως σχετικά με την επιλογή της πλέον πρόσφορης νομικής βάσεως, λαμβανομένης υπόψη της διαφοράς απόψεων μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου η οποία διαπιστώθηκε κατά τη συζήτηση και τη θέσπιση εκ μέρους του τελευταίου της αποφάσεως με την οποία επιτρέπεται η υπογραφή, εξ ονόματος της Κοινότητας, του εν λόγω πρωτοκόλλου. Ενώ η πρόταση της Επιτροπής ελάμβανε ως νομική βάση τα άρθρα 133 ΕΚ και 174, παράγραφος 4, ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 300, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, το Συμβούλιο θέσπισε ομοφώνως, στις 15 Μαΐου 2000, την εν λόγω απόφαση βάσει μόνον του άρθρου 175, παράγραφος 1, ΕΚ, σε συνδυασμό με την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 300 ΕΚ.

Εκτιμώντας ότι ο αποκλεισμός του άρθρου 133 ΕΚ από τη νομική βάση της αποφάσεως για τη σύναψη του πρωτοκόλλου θίγει την εξωτερική αρμοδιότητα που απονέμει η Συνθήκη ΕΚ στην Κοινότητα σε θέματα κοινής εμπορικής πολιτικής, η Επιτροπή αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

- «1) Τα άρθρα 133 και 174, παράγραφος 4, σε συνδυασμό με τις συναφείς διατάξεις του άρθρου 300 της Συνθήκης ΕΚ, αποτελούν την πρόσφορη νομική βάση της πράξης σύναψης, εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, του Πρωτοκόλλου της Καρθαγένης για τη βιοασφάλεια;
- 2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα, οι αρμοδιότητες που έχουν τα κράτη μέλη στον τομέα της

προστασίας του περιβάλλοντος και οι οποίες μπορούν να δικαιολογήσουν τη συμμετοχή τους στο Πρωτόκολλο της Καρθαγένης για τη βιοασφάλεια έχουν δευτερεύοντα χαρακτήρα σε σχέση με την υπερισχύουσα αρμοδιότητα της Κοινότητας για την ανάληψη διεθνών δεσμεύσεων ως προς τα θέματα που πραγματεύεται το πρωτόκολλο αυτό;»

— η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους R. Abraham, D. Colas και G. de Bergues,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον U. Leanza και την M. C. Ciciriello,

B — Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

Σύμφωνα με το άρθρο 107, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, η αίτηση γνωμοδότησεως επιδόθηκε στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στα κράτη μέλη. Παρατηρήσεις υπέβαλαν:

— η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον H. Dossi,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τον J. E. Collins, επικουρούμενο από τον R. Plender, QC,

— η Δανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Molde,

— το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τους R. Passos και K. Bradley,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την Α. Σαμώνη-Ράντου, καθώς και τους Γ. Καρισιάδη και Π. Πατρώνο,

— το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπούμενο από τους J. P. Jacqué, R. Gosalbo Bono και G. Houttuin,

— η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την R. Silva de Lapuerta,

III — Οι παρατηρήσεις των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων

A — Επί του παραδεκτού της αιτήσεως

Για να αιτιολογήσει την υποβολή της αιτήσεως στο Δικαστήριο, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 34 της συμβάσεως, η Κοινότητα έχει την υποχρέωση να γνωστοποιήσει την έκταση των αρμοδιοτήτων της στους τομείς που διέπονται από το πρωτόκολλο κατά την κατάθεση του εγγράφου εγκρίσεως. Κατά συνέπεια, η πρόταση αποφάσεως για τη σύναψη του εν λόγω πρωτοκόλλου, που η Επιτροπή θα υποβάλει στο Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 300, παράγραφος 2, ΕΚ, θα πρέπει να περιλαμβάνει δήλωση περί των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, στην οποία θα υποδεικνύονται, ενδεχομένως, οι διεπόμενοι από το πρωτόκολλο τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, όπως ο τομέας που καλύπτεται από το άρθρο 133 ΕΚ.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η συζήτηση για τη νομική βάση δεν έχει συνέπειες επί της εφαρμοζόμενης εσωτερικής διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένης και της συμμετοχής του Κοινοβουλίου σε αυτήν. Συγκεκριμένα, είτε η απόφαση περί συνάψεως του πρωτοκόλλου από την Κοινότητα ληφθεί βάσει του άρθρου 175, παράγραφος 1, ΕΚ είτε ληφθεί βάσει των άρθρων 133 ΕΚ και 174, παράγραφος 4, ΕΚ, το Συμβούλιο αποφασίζει, και στις δύο περιπτώσεις, με ειδική πλειοψηφία και μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο ή, ενδεχομένως, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Κοινοβουλίου (βλ. άρθρο 300, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ). Η απάντηση του Δικαστηρίου στα υποβληθέντα ερωτήματα θα καταστήσει πάντως δυνατή, κατά την Επιτροπή, τη δημιουργία

πλαίσιου νομικής βεβαιότητας όσον αφορά τον χειρισμό του εν λόγω πρωτοκόλλου, ιδίως κατά την άσκηση του δικαιώματος ψήφου (βλ., υπό την έννοια αυτή, την απόφαση της 19ης Μαρτίου 1996, C-25/94, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-1469).

Η Επιτροπή προσθέτει ότι η άσκηση συντρέχουσας αρμοδιότητας εγείρει, συναφώς, πάντοτε δυσχέρειες. Συγκεκριμένα, για να είναι σε θέση τα κοινοτικά όργανα να καθορίσουν τις θέσεις που πρέπει να λάβουν εξ ονόματος της Κοινότητας στο πλαίσιο των προβλεπόμενων από το πρωτόκολλο οργάνων, τα κράτη μέλη οφείλουν να αναγνωρίσουν ότι δεν είναι πλέον αρμόδια, ατομικώς ή ακόμη και συλλογικώς, να ενεργούν στους οικείους τομείς. Σύμφωνα με το άρθρο 31, παράγραφος 2, της συμβάσεως, το οποίο, δυνάμει του άρθρου 32 του εν λόγω πρωτοκόλλου, εφαρμόζεται σε αυτό, «[ο]ργανισμοί περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης, σε θέματα αρμοδιοτήτων τους, ασκούν το δικαίωμα ψήφου με αριθμό ψήφων ίσο προς τον αριθμό των κρατών μελών τους τα οποία αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη της παρούσας σύμβασης ή του σχετικού πρωτοκόλλου. Οι οργανισμοί αυτοί δεν ασκούν δικαίωμα ψήφου αν τα κράτη μέλη τους ασκούν το δικό τους και αντίστροφα».

Η Ισπανική και η Γαλλική Κυβέρνηση, καθώς και το Συμβούλιο, αμφισβητούν το παραδεκτό της αιτήσεως βάσει των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 300, παράγραφος 6, ΕΚ.

Η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, είναι δυνατό να ζητηθεί γνωμοδότηση του Δικαστηρίου επί του συμβατού μιας υπό μελέτη συμφωνίας προς τις διατάξεις της Συνθήκης. Από τις γνωμοδοτήσεις του Δικαστηρίου προκύπτει, αφενός, ότι το συμβατό μπορεί να αφορά όχι μόνον ουσιαστικούς κανόνες, αλλά επίσης κανόνες σχετικά με την αρμοδιότητα, τη διαδικασία ή τη θεσμική οργάνωση της Κοινότητας (βλ. γνωμοδοτήσεις 1/75, της 11ης Νοεμβρίου 1975, Συλλογή τόμος 1975, σ. 409· 1/76, της 26ης Απριλίου 1977, Συλλογή τόμος 1977, σ. 211, σκέψη 10, και 1/78, της 4ης Οκτωβρίου 1979, Συλλογή τόμος 1979, σ. 401, σκέψη 30), και, αφετέρου, ότι γνωμοδότηση του Δικαστηρίου μπορεί ιδίως να ζητηθεί επί ζητημάτων κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών (γνωμοδότηση 1/94, της 15ης Νοεμβρίου 1994, Συλλογή 1994, σ. I-5267, σκέψη 9).

Εν προκειμένω όμως, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, η Επιτροπή δεν ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του συμβατού του πρωτοκόλλου προς τη Συνθήκη ούτε επί της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών ενόψει του εν λόγω πρωτοκόλλου, αλλά τα ερωτήματά της αναφέρονται απλώς στην πρόσφορη νομική βάση για τη θέσπιση του πρωτοκόλλου.

Η Γαλλική Κυβέρνηση αμφιβάλλει επίσης αν τα ερωτήματα που υπέβαλε η Επιτροπή εμπίπτουν στις προβλέψεις του άρθρου 300, παράγραφος 6, ΕΚ, όπως αυτό ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο. Το Δικαστήριο κήρυξε εαυτό αρμόδιο να εξετάσει το συμβατό μιας συμφωνίας ενόψει των δυσχερειών που μπορούν να απορρέουν από τον επιλεγέντα τρόπο θεσπίσεως της εν λόγω συμφωνίας.

Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, η Γαλλική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ούτε ότι η Κοινότητα είναι αρμόδια για τη σύναψη του πρωτοκόλλου ούτε ότι τα κράτη μέλη διατηρούν επαρκείς αρμοδιότητες που δικαιολογούν τη συμμετοχή τους, μαζί με την Κοινότητα, στη σύναψη του εν λόγω πρωτοκόλλου. Το ερώτημα αναφέρεται αποκλειστικά στη νομική βάση για την εκ μέρους της Κοινότητας σύναψη του εν λόγω πρωτοκόλλου. Όπως είναι διατυπωμένο, το πρώτο ερώτημα δεν προσφέρεται συνεπώς για αρνητική γνωμοδότηση του Δικαστηρίου.

Η Γαλλική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι το σφάλμα περί τη νομική βάση συνιστά βεβαίως διαδικαστική πλημμέλεια η οποία μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση ή στη διαπίστωση του ανισχύρου της αποφάσεως σχετικά με τη σύναψη του πρωτοκόλλου κατόπιν προσφυγής ακυρώσεως ή προδικαστικού ερωτήματος. Κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως, αυτό φαίνεται ότι εμπίπτει στην περίπτωση κατά την οποία «μια συμφωνία είναι, λόγω της ακολουθηθείσας για τη σύναψή της διαδικασίας, ασυμβίβαστη με τις διατάξεις της Συνθήκης» (γνωμοδότηση 3/94, της 13ης Δεκεμβρίου 1995, Συλλογή 1995, σ. I-4577, σκέψη 17).

Αυτό πάντως δεν θα μπορούσε να ισχύει εν προκειμένω, δεδομένου ότι, ακόμη και σε περίπτωση σωρευτικής εφαρμογής των νομικών βάσεων, θα εφαρμοζόταν η διαδικασία των άρθρων 174 ΕΚ ή 175 ΕΚ διότι διασφαλίζει την καλύτερη προστασία των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου.

Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, η Γαλλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι περιορίζεται στην έγερση θεωρητικού προβλήματος αναφερόμενου στην αναγνώριση, στο κοινοτικό

δίκαιο, των καινοφανών εννοιών της «υπερισχύουσας αρμοδιότητας» της Κοινότητας και της «δευτερεύοντος χαρακτήρα αρμοδιότητας» των κρατών μελών. Η Γαλλική Κυβέρνηση δεν αντιλαμβάνεται για ποιο λόγο η αναγνώριση ή μη του δευτερεύοντος χαρακτήρα της αρμοδιότητας των κρατών μελών θα έθετε υπό αμφισβήτηση το συμβατό του πρωτοκόλλου προς τη Συνθήκη ούτε κατά τί η ενδεχόμενη απάντηση του Δικαστηρίου στο ερώτημα αυτό θα αφορούσε τη διαδικασία αναθεώρησης της Συνθήκης.

Το Συμβούλιο υποστηρίζει παρόμοια θέση. Προσθέτει ότι ο στόχος που επιδιώκει η Επιτροπή είναι να επεκταθεί στον τομέα του περιβάλλοντος η αποκλειστική αρμοδιότητα που έχει η Κοινότητα στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, μη λαμβανομένων υπόψη των ειδικών διατάξεων της Συνθήκης σχετικά με το περιβάλλον, αυτό δε για να αποφευχθούν οι δυσχέρειες πρακτικής φύσεως που αναφέρονται κατά τη συναφή μικτών συμφωνιών. Τέτοια όμως επιχειρηματολογία δεν μπορεί να στηρίξει αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας.

Το Συμβούλιο διερωτάται επομένως μήπως ο στόχος που επιδιώκει η Επιτροπή θα μπορούσε να επιτευχθεί με προσφυγή ακυρώσεως, ασκούμενη δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, κατά της αποφάσεως υπογραφής του πρωτοκόλλου. Το Δικαστήριο έκρινε βεβαίως, στο πλαίσιο της γνωμοδοτήσεως 2/92, της 24ης Μαρτίου 1995 (Συλλογή 1995, σ. I-521, σκέψη 14), ότι το γεγονός ότι ορισμένα ζητήματα μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο άλλων ενδίκων μέσων δεν συνιστά επιχείρημα για να αποκλειστεί η δυνατότητα να εξεταστούν προκαταρκτικώς, δυνάμει του άρθρου 300 ΕΚ. Αν γινόταν πάντως δεκτή εν προκειμένω η αίτηση της Επιτροπής, αυτό θα

συνεπιήγετο παράκαμψη των προϋποθέσεων σχετικά με την προθεσμία ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως, η οποία θα έπρεπε να είχε ασκηθεί κατά της αποφάσεως υπογραφής του εν λόγω πρωτοκόλλου στις 15 Ιουλίου 2000 το αργότερο, ενώ η αίτηση γνωμοδοτήσεως υποβλήθηκε στις 23 Οκτωβρίου 2000.

Το Κοινοβούλιο, απεναντίας, υποστηρίζει απεριφραστα ότι η αίτηση γνωμοδοτήσεως είναι παραδεκτή.

Διαπιστώνει ότι, εν προκειμένω, η επιλογή της νομικής βάσεως επηρεάζει τη νομική φύση της αρμοδιότητας της Κοινότητας και, ως εκ τούτου, την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτής και των κρατών μελών. Όταν η Κοινότητα ενεργεί στο πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής, η αρμοδιότητά της είναι αποκλειστική, ενώ, στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, η αρμοδιότητα αυτή είναι συντρέχουσα με εκείνη των κρατών μελών. Κατά τη νομολογία όμως, «η γνωμοδότηση του Δικαστηρίου, βάσει του άρθρου [300, παράγραφος 6, ΕΚ], μπορεί να ζητηθεί, μεταξύ άλλων, επί των ζητημάτων που αφορούν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών» (προρρημονουθεϊσα γνωμοδότηση 2/92, σκέψη 13).

Επιπλέον, έστω και αν η επιλογή της νομικής βάσεως δεν επηρεάζει τη φύση της αρμοδιότητας της Κοινότητας, αλλά μόνον την ακολουθητέα διαδικασία για τη θέσπιση της πράξεως περί συνάψεως συμφωνίας, το Δικαστήριο είναι επίσης αρμόδιο, κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, να επιλύσει το ζήτημα αυτό δυνάμει του άρθρου 300, παράγραφος 6, ΕΚ.

Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, η επιλογή της νομικής βάσεως διεθνούς συμφωνίας μπορεί να έχει επιπτώσεις επί του συμβατού της συμφωνίας αυτής με τη Συνθήκη και, ως εκ τούτου, μπορεί να εξεταστεί στο πλαίσιο γνωμοδότησεως εκδιδόμενης από το Δικαστήριο σύμφωνα με το άρθρο 300, παράγραφος 6, ΕΚ. Είναι σαφές ότι, αν η απόφαση του Συμβουλίου περί συνάψεως του πρωτοκόλλου ακυρωνόταν στη συνέχεια για τον λόγο ότι στηρίχθηκε σε εσφαλμένη νομική βάση, η κατάσταση αυτή θα δημιουργούσε ακριβώς το είδος των περιπλοκών που θεωρείται ότι προλαμβάνει η καθιέρωση της διαδικασίας προηγούμενης γνωμοδότησεως.

και το *Συμβούλιο*, εκτιμούν απεναντίας ότι ως νομική βάση πρέπει να ληφθεί το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ και ότι, επομένως, δεν συντρέχει λόγος απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα.

Το *Κοινοβούλιο* υποστηρίζει επίσης ότι το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ αποτελεί την προσήκουσα νομική βάση της πράξεως συνάψεως του πρωτοκόλλου. Στο μέτρο πάντως που το πρωτόκολλο θα είχε σημαντικές επιπτώσεις επί του εμπορίου των ΖΤΟ, θα ήταν σκόπιμο να ληφθεί επίσης ως νομική βάση το άρθρο 133 ΕΚ.

B — Επί της ουσίας

2. Ανάπτυξη

1. Σύνοψη

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει, αφενός, ότι τα άρθρα 133 ΕΚ και 174, παράγραφος 4, ΕΚ, σε συνδυασμό με τις έχουσες επιρροή διατάξεις του άρθρου 300 ΕΚ, αποτελούν την πρόσφορη νομική βάση για τη σύναψη του πρωτοκόλλου εκ μέρους της Κοινότητας και, αφετέρου, ότι η Κοινότητα έχει, στους καλυπτόμενους από το πρωτόκολλο τομείς, υπερισχύουσα αρμοδιότητα έναντι των αρμοδιοτήτων που διατηρούν τα κράτη μέλη στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος.

Η *Επιτροπή* εκτιμά ότι η σύναψη του πρωτοκόλλου εμπίπτει κυρίως, λόγω του σκοπού και του περιεχομένου του, στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας δυνάμει του άρθρου 133 ΕΚ. Η αποτελεσματική προώθηση του συνολικού συμφέροντος της Κοινότητας και, επομένως, το συμφέρον όλων των κρατών μελών επιτάσσει να συναφθεί το εν λόγω πρωτόκολλο βάσει της εν λόγω διατάξεως.

Οι *κυβερνήσεις των κρατών μελών* που κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις, καθώς

Στο μέτρο πάντως που το εν λόγω πρωτόκολλο αναφέρεται σε ορισμένους τομείς μη καλυπτόμενους από την κοινή εμπορική πολιτική, χωρίς οι εν λόγω διατάξεις να μπορούν να θεωρηθούν ως παρεπόμενες

κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, η αρμοδιότητα της Κοινότητας για την ανάληψη των αντιστοίχων διεθνών υποχρεώσεων βασίζεται στο άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες που διατηρούν τα κράτη μέλη για τη θέσπιση εθνικών κανόνων και την ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων στους τομείς στους οποίους αναφέρεται το πρωτόκολλο, οι αρμοδιότητες αυτές έχουν δευτερεύοντα χαρακτήρα εν σχέσει προς την υπερισχύουσα αρμοδιότητα της Κοινότητας. Η συμμετοχή των κρατών μελών στο εν λόγω πρωτόκολλο θα πρέπει συνεπώς, κατά την άποψη της Επιτροπής, να θεωρηθεί ότι περιορίζεται στην άσκηση μόνον αυτών των αρμοδιοτήτων στην πραγματικότητα, πρόκειται αποκλειστικά για τις διατάξεις που αφορούν την εφαρμογή προϋποθέσεων ασφαλείας κατά τη δημιουργία, τη μεταφορά, τη χρήση, τη διακίνηση και την ελευθέρωση κάθε ΖΤΟ, εκτός του διεθνούς εμπορίου, και για τις διατάξεις που αφορούν τις μη ηθελημένες διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ. Συναφώς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, κατά το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ, η αρμοδιότητα της Κοινότητας να συνεργάζεται και να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς δεν θίγει την εξωτερική αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Η Επιτροπή θεωρεί επομένως ως νομικώς δικαιολογημένη την προσφυγή σε διπλή νομική βάση, ήτοι τα άρθρα 133 ΕΚ και 174, παράγραφος 4, ΕΚ, μη αποκλείοντας παράλληλα, a priori, τη συμμετοχή των κρατών μελών στο πρωτόκολλο. Πάντως, σύμφωνα με την Επιτροπή, θα πρέπει να είναι σαφές, κατά την κατάθεση της γνωστοποίησης των αρμοδιοτήτων και στο πλαίσιο του χειρισμού του εν λόγω πρωτοκόλλου, ότι η Κοινότητα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα

στο κύριο μέρος των οικείων τομέων, δυνάμει του άρθρου 133 ΕΚ, τα δε κράτη μέλη διατηρούν συντρέχουσες αρμοδιότητες μόνον επί περιορισμένου αριθμού ζητημάτων, ήτοι εκείνων που δεν αναφέρονται στις συναλλαγές ΖΤΟ μεταξύ της Κοινότητας και τρίτων κρατών.

Όσον αφορά ειδικότερα την εμβέλεια του άρθρου 133 ΕΚ, η Επιτροπή αναφέρεται στη νομολογία του Δικαστηρίου η οποία, κατά την άποψή της, από παλαιότερα, δέχεται ευρεία ερμηνεία της έννοιας της κοινής εμπορικής πολιτικής (βλ. προμνημονευθείσα γνωμοδότηση 1/78, σκέψη 45). Το γεγονός ότι μια ρύθμιση αναφορικά με το διεθνές εμπόριο ορισμένων προϊόντων επιδιώκει, κυρίως, στόχους μη εμπορικού χαρακτήρα — όπως η προστασία του περιβάλλοντος ή της υγείας των ανθρώπων, η συνεργασία για την ανάπτυξη, στόχοι εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας ή ακόμη γεωργικής πολιτικής — δεν μπορεί, κατά την άποψη της Επιτροπής, να συνεπάγεται τον αποκλεισμό της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας και να δικαιολογεί την προσφυγή, π.χ., στο άρθρο 175 ΕΚ. Στην πραγματικότητα, τα μέτρα ρυθμίσεως του διεθνούς εμπορίου επιδιώκουν συχνά πολλαπλούς και διαφορετικούς στόχους, πράγμα που δεν συνεπάγεται κατά την Επιτροπή ότι πρέπει να αποφασίζονται βάσει των διαφόρων διατάξεων της Συνθήκης που αναφέρονται στους στόχους αυτούς.

Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, εφόσον τα οικεία μέτρα έχουν ως ειδικό στόχο να ρυθμίζουν το διεθνές εμπόριο και συνεπώς να διέπουν τις εξωτερικές συναλλαγές της

Κοινότητας, εμπίπτουν, κατά την άποψη της Επιτροπής, στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, έστω και αν ακολουθούν πολλαπλούς στόχους, η δε Κοινότητα είναι η μόνη αρμόδια να τα αποφασίσει, χωρίς να είναι αναγκαίο να καθορισθεί ο κύριος στόχος ή το «κέντρο βάρους» των εν λόγω μέτρων [βλ., υπό την έννοια αυτή, τις αποφάσεις της 29ης Μαρτίου 1990, C-62/88, Ελλάδα κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1990, σ. I-1527, σκέψεις 17 έως 20 (στο εξής: απόφαση Tchernobyl) της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 1493, σκέψεις 16 έως 20 της 17ης Οκτωβρίου 1995, C-70/94, Werner, Συλλογή 1995, σ. I-3189, σκέψεις 8 έως 11, και C-83/94, Leifer κ.λπ., Συλλογή 1995, σ. I-3231, σκέψεις 8 έως 11, και της 14ης Ιανουαρίου 1997, C-124/95, Centro-Com, Συλλογή 1997, σ. I-81, σκέψεις 26 έως 29, καθώς και τις προμνημονευθείσες γνωμοδοτήσεις 1/78, σκέψεις 41 έως 46, και 1/94, σκέψεις 28 έως 31].

Κατά την άποψη της Επιτροπής το άρθρο 6 ΕΚ ευρίσκεται σε πλήρη αρμονία με τη νομολογία αυτή. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 3 ΕΚ. Πολλές πρόσφατες πρωτοβουλίες μαρτυρούν τη σημασία που αποδίδει η Επιτροπή στην ενσωμάτωση των επιδιώξεων μη εμπορικού χαρακτήρα, ειδικότερα των ζητημάτων σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, στην οικονομική και εμπορική πολιτική της Κοινότητας. Η Επιτροπή προσθέτει ότι, άλλωστε, εκτιμήσεις μη εμπορικού χαρακτήρα έχουν ήδη αναγνωριστεί και συμπεριληφθεί στη Συμφωνία περί Ίδρύσεως του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (στο εξής: Συμφωνία ΠΟΕ) και στα παραρτήματά της, ιδίως στο άρθρο XX της Γενικής Συμφωνίας

Δασμών και Εμπορίου (στο εξής: ΓΣΔΕ), στη Συμφωνία για την εφαρμογή των Υγειονομικών και Φυτοϋγειονομικών μέτρων (στο εξής: Συμφωνία ΥΦΥ) και στη Συμφωνία για τα Τεχνικά Εμπόδια στο Εμπόριο (στο εξής: Συμφωνία ΤΕΕ), χωρίς το Δικαστήριο να απορρίψει, στη σκέψη 34 της προμνημονευθείσας γνωμοδοτήσεως 1/94, την αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας να συνάπτει, δυνάμει του άρθρου 113 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρου 133 ΕΚ), το σύνολο των πολυμερών συμφωνιών περί εμπορευματικών συναλλαγών.

Εξάλλου, το Δικαστήριο έκρινε ήδη, κατά την Επιτροπή, ότι το άρθρο 133 ΕΚ παραμένει η προσήκουσα νομική βάση για τη σύναψη από την Κοινότητα των συμφωνιών σχετικά με το διεθνές εμπόριο προϊόντων, ανεξαρτήτως της νομικής βάσεως κατά την οποία πρέπει να ληφθούν τα μέτρα εσωτερικής εκτελέσεως τέτοιων υποχρεώσεων. Παραδείγματος χάρι, τα μέτρα εσωτερικής εκτελέσεως διεθνών υποχρεώσεων οι οποίες αναλήφθηκαν δυνάμει του άρθρου 133 ΕΚ και αναφέρονται στον γεωργικό τομέα έχουν ως νομική βάση το άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 37 ΕΚ) (βλ. την προμνημονευθείσα γνωμοδοτηση 1/94, σκέψη 29). Η απουσία πλήρους εναρμονίσεως στο ενδοκοινοτικό επίπεδο σε τομέα καλυπτόμενο από τις διεθνείς υποχρεώσεις που ανέλαβε η Κοινότητα δεν αποκλείει επίσης, κατά την άποψη της Επιτροπής, την προσφυγή μόνον στο άρθρο 133 ΕΚ, εφόσον η οικεία συμφωνία έχει ως αντικείμενο την εξάλειψη των μη αναγκαίων εμποδίων στις διεθνείς εμπορευματικές συναλλαγές (βλ. την προμνημονευθείσα γνωμοδοτηση 1/94, σκέψεις 30 έως 33).

Λαμβανομένου υπόψη του πολλαπλασιασμού των συμφωνιών με τις οποίες τίθενται

περιορισμοί στο διεθνές εμπόριο ως ανταπόκριση σε επιφυλάξεις μη εμπορικού χαρακτήρα, η προσφυγή σε άλλες νομικές βάσεις θα είχε ως αποτέλεσμα, κατά την άποψη της Επιτροπής, να καταστήσει κενό περιεχομένου το άρθρο 133 ΕΚ και να θίξει τη συνοχή της πολιτικής της Κοινότητας έναντι των εμπορικών της εταίρων, καθώς και το συνολικό συμφέρον της Κοινότητας, λόγω της συμμετοχής σε συμφωνίες αυτού του τύπου όλων των κρατών μελών ή μέρους αυτών.

Τέλος, όσον αφορά τις διατάξεις του πρωτοκόλλου των οποίων το αντικείμενο εξέρχεται του πλαισίου της κανονιστικής ρυθμίσεως του διεθνούς εμπορίου ΖΤΟ, η Επιτροπή αμφισβητεί ότι η απόφαση της 14ης Ιουλίου 1998, C-284/95, Safety Hi-Tech (Συλλογή 1998, σ. I-4301, σκέψη 43), συνεπάγεται την προσφυγή στο άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ και όχι στο άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ. Η τελευταία αυτή διάταξη απονέμει ρητώς στην Κοινότητα αρμοδιότητα να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες στον τομέα του περιβάλλοντος. Η Επιτροπή προβάλλει ότι, όσον αφορά τους εφαρμοστέους διαδικαστικούς κανόνες, η διάταξη αυτή παραπέμπει στο άρθρο 300 ΕΚ.

Κατά την Επιτροπή, τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια, σύμφωνα με το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ, να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος μόνον αν οι συμφωνίες αυτές συνιστούν μέτρα ενισχυμένης προστασίας τα οποία είναι συμβατά με τη Συνθήκη και κοινοποιούνται στην Επιτροπή. Η αυστηρή τήρηση των προϋποθέσεων αυτών είναι απαραίτητη για την εξασφάλιση της ενότητας της κοινής αγοράς και την ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Εν κατακλείδι, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να δώσει καταφατική απάντηση στα δύο υποβληθέντα ερωτήματα.

Η *Δανική Κυβέρνηση* υποστηρίζει ότι το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ, σε συνδυασμό με τις έχουσες επιρροή διατάξεις του άρθρου 300 ΕΚ, αποτελεί την προσηκουσα και επαρκή νομική βάση για τη σύναψη του πρωτοκόλλου εκ μέρους της Κοινότητας.

Παραπέμπει συναφώς, αναφέροντας πολλά παραδείγματα, στην προηγούμενη πρακτική του Συμβουλίου όσον αφορά την επιλογή της νομικής βάσεως για τη σύναψη συμφωνιών στον τομέα του περιβάλλοντος, έχοντας παράλληλα επίγνωση του ότι αυτό δεν αποτελεί, καθεαυτό, αποφασιστικό επιχείρημα. Κατά την άποψη της Δανικής Κυβερνήσεως, το Συμβούλιο λάμβανε συστηματικά ως νομική βάση το άρθρο 130 Σ της Συνθήκης ή την παράγραφο 1 της διατάξεως αυτής, πλην μιας μεμονωμένης περιπτώσεως, μη αποδεχόμενο τις διάφορες προτάσεις της Επιτροπής.

Η πρακτική αυτή συνάδει, κατά τη Δανική Κυβέρνηση, προς τη νομολογία του Δικαστηρίου [βλ. αποφάσεις της 17ης Μαρτίου 1993, C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1993, σ. I-939 (στο εξής: απόφαση «οδηγία περί αποβλήτων»), και της 28ης Ιουνίου 1994, C-187/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1994, σ. I-2857], η οποία έλαβε υπόψη το κύριο αντικείμενο της οικείας πράξεως, που είναι η προστασία του περιβάλλοντος, ενώ η εναρμόνιση των συνθηκών της αγοράς στο εσωτερικό της Κοινότητας αποτελεί παρεπόμενο στόχο τέτοιας πράξεως.

Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, για να καθοριστεί η προσήκουσα νομική βάση της πράξης ως περί συνάψεως του πρωτοκόλλου, πρέπει, κατά πάγια νομολογία, να εξεταστεί αν, τόσο βάσει του στόχου όσο και του περιεχομένου του, το εν λόγω πρωτόκολλο αφορά προπάντων τον τομέα του περιβάλλοντος ή αν η εμπορική πλευρά διαδραματίζει στο πρωτόκολλο ισοδύναμο ή, ενδεχομένως, σημαντικότερο ρόλο.

περιβάλλοντος να τονίζει ιδιαίτερα τα διασυνοριακά παρά τα εθνικά ζητήματα. Ο περιπλοκος χαρακτήρας του επίμαχου θέματος εξηγεί επίσης τον μεγάλο αριθμό άρθρων του πρωτοκόλλου που αφορούν ειδικά τις διασυνοριακές διακινήσεις. Αυτό δεν σημαίνει πάντως ότι οι λοιπές διατάξεις του πρωτοκόλλου έχουν καθαρά παρεπόμενο χαρακτήρα.

Συναφώς, η Δανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι το πρωτόκολλο εντάσσεται σε σύνολο μέτρων τα οποία έλαβε η διεθνής κοινότητα για να προστατεύσει και να διασφαλίσει τη βιολογική ποικιλομορφία. Ειδικότερα, η σύμβαση αποτελεί συμφωνία αναφερόμενη κατά το ουσιώδες μέρος της στο περιβάλλον, στην οποία προσχώρησε η Κοινότητα βάσει του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης (βλ., υπό την έννοια αυτή, το προσίμιο του πρωτοκόλλου και τα άρθρα του 1 και 4).

Η ρύθμιση περί διασυνοριακών διακινήσεων των ΖΤΟ, η οποία δεν έχει άλλωστε εμπορικό σκοπό, δεν αποτελεί συνεπώς, κατά τη Δανική Κυβέρνηση, το κύριο περιεχόμενο του πρωτοκόλλου, το οποίο είναι, προεχόντως, συμφωνία στον τομέα του περιβάλλοντος σκοπούσα στη ρύθμιση των συνδεδεμένων με τους ΖΤΟ κινδύνων για τη βιολογική ποικιλομορφία και την υγεία των ανθρώπων.

Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, ο λόγος για τον οποίο το πρωτόκολλο αναφέρεται, στο άρθρο 1, στις διασυνοριακές διακινήσεις, είναι η διαπίστωση ότι οι βιολογικές συνθήκες ποικίλλουν ουσιωδώς μεταξύ των κρατών, ότι οι διαφορές του αναπτυξιακού επιπέδου των κρατών στον τομέα της σύγχρονης βιοτεχνολογίας συνεπάγονται ιδιαίτερους κινδύνους για τη βιολογική ποικιλομορφία και ότι η κανονιστική ρύθμιση αναφορικά με τους κινδύνους που συνδέονται με τους ΖΤΟ θα ήταν ατελής αν δεν περιλάμβανε κανόνες διέποντες τις διασυνοριακές διακινήσεις. Η Δανική Κυβέρνηση προβάλλει επίσης ότι καθοριστικό στοιχείο κατά την κατάρτιση του πρωτοκόλλου δεν υπήρξε η ποσότητα ή η αξία των ΖΤΟ που αποτελούν αντικείμενο τέτοιων διακινήσεων, αλλά οι ενδεχόμενοι κίνδυνοι για την βιολογική ποικιλομορφία. Αποτελεί άλλωστε στοιχείο της φύσεως μιας πολυμερούς συμφωνίας στον τομέα του

Η Δανική Κυβέρνηση δεν αρνείται ωστόσο ότι η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζει ευρύ πεδίο εφαρμογής στο άρθρο 133 ΕΚ και ότι η κοινή εμπορική πολιτική δεν καλύπτει μόνον τις κλασικές πράξεις εμπορικής πολιτικής. Πάντως, πρέπει εν πάση περιπτώσει να πρόκειται για πράξεις συνδεδεμένες με ρύθμιση σκοπούσα στην προαγωγή ή τη διευκόλυνση του εμπορίου. Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, το γεγονός ότι η Συνθήκη, κατά τη νυν ισχύουσα διατύπωσή της, προβλέπει ότι η προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να εμπεριέχεται στις λοιπές κοινοτικές πολιτικές, ουδόλως μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι οι διατάξεις της σχετικά με το περιβάλλον πρέπει να χρησιμοποιούνται λιγότερο από ό,τι στο παρελθόν ως νομική βάση για τις συμφωνίες οι οποίες, βάσει του στόχου και

του περιεχομένου τους, αποτελούν κυρίως συμφωνίες στον τομέα του περιβάλλοντος.

Όσον αφορά το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ, η Δανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως νομική βάση για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών στον τομέα του περιβάλλοντος. Κατά την άποψή της, η διάταξη αυτή περιορίζεται στον προσδιορισμό των γενικών στόχων της δράσεως της Κοινότητας στον εν λόγω τομέα (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Safety Hi-Tech, προμνημονευθείσα, και της 14ης Ιουλίου 1998, C-341/95, Bettati, Συλλογή 1998, σ. I-4355). Σύμφωνα με την ίδια τη διατύπωσή της, η διάταξη αυτή επιβάλλει μόνον στα κράτη μέλη και στην Κοινότητα την υποχρέωση συνεργασίας «στο πλαίσιο των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων τους» με τις τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς.

Τέλος, η Δανική Κυβέρνηση αναπτύσσει μια περισσότερο πολιτική επιχειρηματολογία έναντι της θέσεως της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, διευκρινίζει ότι δεν αντιλαμβάνεται για ποιον λόγο η Επιτροπή επέλεξε την ευκαιρία αυτή για να εκφράσει την εχθρική της διάθεση έναντι των μικτών συμφωνιών, εφόσον, εν πάση περιπτώσει, το πρωτόκολλο θα παρέμενε μικτή συμφωνία έστω και αν επιλεγόταν η νομική βάση που προκρίνει η Επιτροπή. Εν προκειμένω, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη διαδραμάτισαν πρωτεύοντα ρόλο κατά τις επίμονες διαπραγματεύσεις του πρωτοκόλλου, οι οποίες διεξήχθησαν ακριβώς με την προοπτική της συνάψεως μικτής συμφωνίας. Οι διαπραγματεύσεις αυτές κατέδειξαν σαφώς, κατά την άποψη της Δανικής Κυβερνήσεως, ότι οι δυσχέρειες που επικαλείται η Επιτροπή δεν εμποδίζουν την Κοινότητα και τα κράτη μέλη να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο κατά τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη μικτών συμφωνιών.

Εν κατακλείδι, η Δανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει αρνητικά στο πρώτο ερώτημα και ότι δεν συντρέχει συνεπώς λόγος απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα.

Η Ελληνική Κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης ότι το πρωτόκολλο εμπίπτει σαφώς στο διεθνές δίκαιο του περιβάλλοντος.

Υπενθυμίζει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία υποκείμενα σε δικαιοδοτικό έλεγχο, μεταξύ των οποίων, περιλαμβάνονται ο στόχος και το περιεχόμενο της πράξεως στο σύνολό της (βλ. αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 25, και της 3ης Δεκεμβρίου 1996, C-268/94, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-6177). Η απλή παρουσία στοιχείων εμπορικής πολιτικής σε συμφωνία στον τομέα του περιβάλλοντος δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να τη μεταβάλει σε εμπορική συμφωνία, ομοίως δε η παρουσία περιβαλλοντικών παραγόντων σε συμφωνία προεχόντως εμπορικού χαρακτήρα δεν αλλοιώνει τον εμπορικό χαρακτήρα της.

Συναφώς, η Ελληνική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η εξέταση των στόχων του πρωτοκόλλου και της γενικής οικονομίας των διατάξεών του οδηγεί αναπόφευκτα στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για διεθνή συμφωνία έχουσα προεχόντως περιβαλλοντικό χαρακτήρα.

Κατά την Ελληνική Κυβέρνηση, η θέση της Επιτροπής δεν συνάδει άλλωστε προς τη συνολική προσέγγιση την οποία ακολουθεί η Κοινότητα όσον αφορά την αειφόρο ανάπτυξη και την οποία προέβλεπε ιδίως κατά τις διαπραγματεύσεις του πρωτοκόλλου. Δεν λαμβάνει υπόψη, συναφώς, τη σημασία του άρθρου 22 της συμβάσεως, κατά το οποίο «[ο]ι διατάξεις της παρούσας σύμβασης δεν επιηρεάζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις κάθε συμβαλλομένου μέρους που απορρέουν από οποιαδήποτε εν ισχύι διεθνή συμφωνία, εξαιρουμένων εκείνων όπου η άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων και υποχρεώσεων θέτει σε σοβαρούς κινδύνους βλάβης ή απειλής τη βιολογική ποικιλομορφία [πλην της περιπτώσεως κατά την οποία η άσκηση αυτών των δικαιωμάτων ή η τήρηση αυτών των υποχρεώσεων θα προκαλούσε σοβαρές ζημιές ή θα συνιστούσε απειλή για τη βιολογική ποικιλομορφία]». Το κριτήριο της προστασίας του περιβάλλοντος είναι συνεπώς καθοριστικό για την ερμηνεία του πρωτοκόλλου (βλ., υπό την έννοια αυτή, τα άρθρα 1, 2, παράγραφος 4, 4, 7, παράγραφος 4, 10, παράγραφος 6, 11, παράγραφος 8, 15, 16, παράγραφος 2, 17 και 26 του πρωτοκόλλου). Αν λοιπόν γινόταν δεκτό ως νομική βάση το άρθρο 133 ΕΚ και αποδιδόταν κατά τον τρόπο αυτό στο πρωτόκολλο κυρίως εμπορικός χαρακτήρας, η επιλογή αυτή θα είχε «καταλυτική» επίπτωση σε κάθε μελλοντική ερμηνεία και εφαρμογή του πρωτοκόλλου.

Η Ελληνική Κυβέρνηση προσθέτει ότι αν το πρωτόκολλο είχε ως κύριο στόχο να ρυθμίσει το διεθνές εμπόριο, θα είχε συναφθεί στο πλαίσιο του ΠΟΕ, όπως άλλωστε επιθυμούσαν οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, και όχι στο πλαίσιο της συμβάσεως.

Η Ελληνική Κυβέρνηση αντλεί επίσης επιχείρημα εκ του ότι το πρωτόκολλο εδράζεται στην εφαρμογή της αρχής της προφυλάξεως,

η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή του περιβαλλοντικού δικαίου.

Η άποψη της Επιτροπής ότι η επιλογή άλλων νομικών βάσεων θα καθιστούσε κενό περιεχόμενο το άρθρο 133 ΕΚ θα μπορούσε εν κατακλείδι να επηρεάσει αρνητικά την ερμηνεία της διατάξεως αυτής στην οποία προβαίνει η Επιτροπή, καθόσον θα αφαιρούσε από μια σειρά άλλων διατάξεων της Συνθήκης το κανονιστικό τους περιεχόμενο.

Η Ελληνική Κυβέρνηση προβάλλει επίσης ότι, εφόσον το πρωτόκολλο έχει ως νομική βάση τα άρθρα 17 και 19, παράγραφοι 3 και 4, της συμβάσεως (βλ. τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου), είναι νομικώς συνεπές να εγκριθεί το εν λόγω πρωτόκολλο εκ μέρους της Κοινότητας στο πλαίσιο της ίδιας αρμοδιότητας, δηλαδή με νομική βάση το άρθρο 175 ΕΚ, το οποίο έχει άλλωστε καθιερωθεί ως νομική βάση για την ανάληψη δράσεως στον περιβαλλοντικό τομέα.

Συμπερασματικά, η Ελληνική Κυβέρνηση εκτιμά ότι πρόσφορη νομική βάση για τη σύναψη του πρωτοκόλλου αποτελεί το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ.

Η Ελληνική Κυβέρνηση προσθέτει ότι η διάκριση στην οποία προβαίνει η Επιτροπή μεταξύ υπερισχύουσας αρμοδιότητας της Κοινότητας και δευτερεύοντος χαρακτήρα αρμοδιότητας των κρατών μελών δεν είναι νομικώς αποδεκτή και προδίδει αξιολογική κρίση όσον αφορά τις συντρέχουσες αρμοδιότητες, η ύπαρξη των οποίων αντιστοιχεί στη νυν ισχύουσα κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών. Για τον ίδιο λόγο, οι εκτιμήσεις της Επιτροπής περί των δυσκολιών συνάψεως και διαχειρίσεως των μικτών συμφωνιών δεν κινούνται προς την ορθή κατεύθυνση.

Συγκεκριμένα, η αποδοχή τους θα συνεπαγόταν την ένταξη στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας όλων των δράσεων που προβλέπονται στη Συνθήκη, εκ μόνου του λόγου ότι η από κοινού άσκηση αρμοδιοτήτων με τα κράτη μέλη θα συνεπήγετο δυσκολίες στο επίπεδο της διαχειρίσεως.

Η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι το πρωτόκολλο αποτελεί διεθνή συμφωνία της οποίας το περιεχόμενο αναφέρεται προεχόντως στο περιβάλλον, και επομένως η μόνη νομική βάση για την έγκρισή του είναι το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ.

Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως δεν μπορεί να εξαρτάται μόνον από την πεποίθηση ενός κοινοτικού οργάνου, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία υποκείμενα σε δικαιοδοτικό έλεγχο (βλ., μεταξύ άλλων, την προμνημονευθείσα απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 11). Μεταξύ των κριτηρίων αυτών περιλαμβάνεται ιδίως ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 26ης Μαρτίου 1996, C-271/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-1689, σκέψη 14), εξυπακούεται δε ότι ο απλώς παρεπόμενος σκοπός μιας πράξεως δεν μπορεί εγκύρως να δικαιολογήσει την επιλογή της νομικής βάσεως (βλ., π.χ., την απόφαση «οδηγία περί αποβλήτων») και ότι, όταν η αρμοδιότητα ενός κοινοτικού οργάνου στηρίζεται σε δύο διατάξεις της Συνθήκης, το εν λόγω όργανο οφείλει να θεσπίσει την οικεία πράξη βάσει των δύο διατάξεων, εκτός αν η σώρευση νομικών βάσεων καθιστά κενές περιεχομένου τις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου [βλ. απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89,

Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1991, σ. I-2867 (στο εξής: απόφαση «διοξείδιο του τιτανίου»)].

Εν προκειμένω, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, ο σκοπός και το περιεχόμενο του πρωτοκόλλου εντάσσονται στο πλαίσιο πολιτικής ειδικά περιβαλλοντικής, η δε επίπτωση στις διεθνείς εμπορευματικές συναλλαγές είναι μόνον παρεπόμενη. Από το άρθρο 4 του πρωτοκόλλου προκύπτει ότι αυτό δεν έχει ως αντικείμενο τη ρύθμιση του εμπορίου των ΖΤΟ, αλλά τη λήψη μέτρων που εξασφαλίζουν τη διατήρηση και την αειφόρο χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας (βλ., επίσης υπό την έννοια αυτή, τα άρθρα 2, 17, 20, 22, 23 και 26 του πρωτοκόλλου). Το γεγονός ότι οι διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ αποτελούν αντικείμενο ρυθμίσεως, όπως και η διαμετακόμιση, ο χειρισμός ή η χρήση τους, αποσκοπεί στην αποφυγή των αρνητικών επιπτώσεων επί της διατήρησης και της χρήσεως της βιολογικής ποικιλομορφίας.

Η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι το γεγονός ότι το Δικαστήριο δέχθηκε ευρεία θεώρηση της εμπορικής πολιτικής, που λαμβάνει υπόψη την εξέλιξη των διεθνών εμπορικών σχέσεων, ουδόλως σημαίνει ότι μια διεθνής συμφωνία, της οποίας κύριος στόχος είναι η προστασία του περιβάλλοντος ή της υγείας των ανθρώπων, πρέπει να συναφθεί βάσει του άρθρου 133 ΕΚ για τον λόγο ότι θα μπορούσε να έχει επίπτωση επί του διεθνούς εμπορίου, πράγμα που θα καθιστούσε κενές περιεχομένου τις λοιπές κοινοτικές πολιτικές.

Επιπλέον, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, οι δυσχέρειες που συνδέονται με τη διαχείριση και την εφαρμογή μικτής συμφωνίας δεν ασκούν επιρροή επί του ζητήματος της νομικής βάσεως.

τών μελών υπήρξε απόλυτη συνοχή, πράγμα που κατέστησε δυνατό να ληφθούν ικανοποιητικά υπόψη οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

Τέλος, όσον αφορά το άρθρο 174 ΕΚ, η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή περιορίζεται στον καθορισμό των γενικών στόχων (βλ. την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-379/92, Peralta, Συλλογή 1994, σ. I-3453, σκέψη 57, καθώς και τις προμνημονευθείσες αποφάσεις Safety Hi-Tech, σκέψη 43, και Bettati, σκέψη 41), αναγνωρίζοντας παράλληλα, στην παράγραφο 4, την ύπαρξη συντρεχουσών αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών στον τομέα των διεθνών περιβαλλοντικών συμφωνιών, χωρίς ωστόσο να καθορίζεται η διαδικασία για τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών. Προς τον σκοπό αυτό, πρέπει να γίνει προσφυγή στο άρθρο 175 ΕΚ, το οποίο αποτελεί συνεπώς τη μόνη διάταξη που μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση ενός περιβαλλοντικού κανόνα, εσωτερικού ή εξωτερικού.

Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, από την πάγια πρακτική της Κοινότητας.

Η Γαλλική Κυβέρνηση προβάλλει, εκ προοιμίου, ότι το πρωτόκολλο σκοπεί στην εφαρμογή των στόχων της συμβάσεως, η οποία συνήφθη από την Κοινότητα βάσει του άρθρου 130 Σ της Συνθήκης. Υπογραμμίζει ότι, κατά τις διαπραγματεύσεις οι οποίες κατέληξαν στην κατάρτιση του πρωτοκόλλου, η Κοινότητα διαδραμάτισε πολύ ενεργητικό ρόλο, μεταξύ δε αυτής και των κρα-

Η Γαλλική Κυβέρνηση θεωρεί γενικώς ότι η προσήκουσα νομική βάση για τη σύναψη του πρωτοκόλλου είναι μόνον το άρθρο 175 ΕΚ και ότι οι έννοιες της δευτερευόντος χαρακτήρα αρμοδιότητας και της υπεριοχύουσας αρμοδιότητας, και αν ακόμη υποτεθεί ότι υφίστανται στο κοινοτικό δίκαιο, δεν εφαρμόζονται εν προκειμένω.

Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, ότι, όταν μια διεθνής πράξη επιτρέπει στην Κοινότητα να λάβει μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος και τα μέτρα αυτά έχουν επίπτωση στο διεθνές εμπόριο χωρίς να αποσκοπούν στην προαγωγή ή στη ρύθμισή του, το άρθρο 175 ΕΚ αποτελεί επαρκή νομική βάση για τη σύναψη τέτοιας συμφωνίας. Η διάταξη αυτή πρέπει να τύχει σωρευτικής εφαρμογής με το άρθρο 133 ΕΚ μόνον αν τα εν λόγω μέτρα έχουν ως στόχο, κατά τρόπο αδιαχώριστο, την προστασία του περιβάλλοντος και την προαγωγή του διεθνούς εμπορίου (βλ., όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ της εγκαθιδρύσεως και της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, αφενός, και της προστασίας του περιβάλλοντος, αφετέρου, τις αποφάσεις «διοξείδιο του τιτανίου» και «οδηγία περί αποβλήτων»). Η Γαλλική Κυβέρνηση αναφέρεται επίσης στην προμνημονευθείσα απόφαση της 28ης Ιουνίου 1994, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, καθώς και στα σημεία 42 έως 44 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην

υπόθεση αυτή, όπου γίνεται διάκριση μεταξύ των μέτρων τα οποία συμβάλλουν στην πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς, για τα οποία πρέπει να χρησιμοποιείται ως νομική βάση το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 95 ΕΚ), και των μέτρων που έχουν επιπτώσεις επί των συναλλαγών, για τα οποία η διάταξη αυτή δεν αποτελεί αναγκαία νομική βάση.

Συγκεκριμένα, κατά τον γενικό εισαγγελέα Jacobs, αποτελεί μέτρο που καθιστά αναγκαία την προσφυγή στη νομική βάση περί εσωτερικής αγοράς — υπό το πνεύμα της απόφασης «διοξείδιο του τιτανίου» — ένα μέτρο «το οποίο προσδιορίζει τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει ένα εμπόρευμα για να μπορεί να κυκλοφορεί ελεύθερα εντός της εσωτερικής αγοράς». Απεναντίας, μόνον το άρθρο 175 ΕΚ επιτρέπει τη λήψη μέτρων τα οποία σκοπούν «στη θέσπιση εναρμονισμένων διαδικασιών για την παρεμπόδιση των μεταφορών ορισμένων εμπορευμάτων και τον έλεγχο τους προς προστασία του περιβάλλοντος».

Η Γαλλική Κυβέρνηση παραπέμπει επίσης στην κοινοτική πρακτική των τελευταίων ετών, αναφερόμενη σε ορισμένο αριθμό «πολυμερών συμφωνιών σχετικά με το περιβάλλον» ή εσωτερικών πράξεων για την εφαρμογή τέτοιων συμφωνιών, που στηρίζονται στο άρθρο 130 Σ της Συνθήκης, εξαιρέσει του άρθρου της 113, παρά το ότι αυτές οι συμφωνίες ή πράξεις έχουν προφανείς επιπτώσεις τόσο στις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών όσο και στις συναλλαγές μεταξύ Κοινότητας και τρίτων κρατών.

Τα παραδείγματα στα οποία αναφέρεται η Επιτροπή προς στήριξη της θέσεώς της δεν αφορούν, κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβέρνησης, την πολιτική του περιβάλλοντος, αλλά την πολιτική αναπτύξεως, την κοινή γεωργική πολιτική καθώς και την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Οι τελευταίες όμως αυτές πολιτικές έχουν με την εμπορική πολιτική σαφώς διαφορετική σχέση από εκείνη την οποία έχουν οι διεθνείς συμφωνίες στον τομέα του εμπορίου με τις συμφωνίες στον τομέα του περιβάλλοντος. Επιπλέον, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, η συλλογιστική του Δικαστηρίου στην οποία στηρίζονται οι αποφάσεις «διοξείδιο του τιτανίου» και «οδηγία περί αποβλήτων» δύσκολα μεταφέρεται στην προκειμένη περίπτωση.

Η εξέταση του στόχου και του περιεχομένου του πρωτοκόλλου, που αποτελούν αντικειμενικά στοιχεία επιδεικτικά δικαιοδοτικού ελέγχου, στα οποία, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, πρέπει να στηρίζεται η επιλογή της νομικής βάσεως, επιβεβαιώνουν, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, το βάσιμο της προσφυγής μόνον στο άρθρο 175 ΕΚ.

Η Γαλλική Κυβέρνηση επικαλείται πολλά στοιχεία τα οποία, κατά την άποψή της, συνιστούν μαρτυρίες υπέρ του περιβαλλοντικού στόχου των μέτρων που προβλέπονται στο πρωτόκολλο: τη δαθείσα στους διαπραγματευτές εντολή από τη Συνδιάσκεψη των μερών της συμβάσεως, τον τίτλο του πρωτοκόλλου, το προοίμιο του καθώς και τα άρθρα του 1 και 4.

Επιπλέον, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, το γεγονός και μόνον ότι τα εν λόγω μέτρα έχουν

ως αντικείμενο τις διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ δεν καθιστά αναγκαία την προσφυγή στο άρθρο 133 ΕΚ ως νομική βάση συγκεκριμένα, το γεγονός ότι το πρωτόκολλο περιλαμβάνει ρύθμιση σχετικά με τις διασυνοριακές συναλλαγές δεν αποτελεί λόγο για να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην κοινή εμπορική πολιτική. Γίνεται αναφορά στις συναλλαγές μόνον ενόψει του ελέγχου τους, ή και της παρεμποδίσεώς τους, στα πλαίσια ενός περιβαλλοντικού στόχου. Δεν πρόκειται συνεπώς για ρύθμιση του εμπορίου με σκοπό την προαγωγή του.

Όσον αφορά το περιεχόμενο του πρωτοκόλλου, η Γαλλική Κυβέρνηση προβάλλει ότι περιλαμβάνει δύο είδη χωριστών διατάξεων:

— αφενός, τα άρθρα 7 έως 14 προβλέπουν τα διάφορα στάδια της διαδικασίας προηγουμένης συμφωνίας εν γνώσει των διαφόρων παραμέτρων που εφαρμόζεται στους ΖΤΟ και τους ειδικούς κανόνες που ισχύουν για την κατηγορία των ΖΤΟ που προορίζονται για τη διατροφή των ανθρώπων, για ζωοτροφές ή για μεταποίηση. Οι διατάξεις αυτές αποτελούν τη ρύθμιση η οποία εφαρμόζεται στις εμπορικές συναλλαγές ή στις συναλλαγές επιστημονικού χαρακτήρα και διευκρινίζουν τους τρόπους αξιολόγησης του κινδύνου που ενέχει για το περιβάλλον μια σκοπούμενη διασυνοριακή διακίνηση ΖΤΟ.

— αφετέρου, πολλά άλλα άρθρα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του

πρωτοκόλλου και περιλαμβάνουν υποχρεώσεις διαφορετικές από εκείνες που προβλέπονται στα άρθρα 7 έως 14. Πρόκειται για τις διατάξεις σχετικά με την αξιολόγηση (άρθρο 15), με τη διαχείριση των κινδύνων (άρθρο 16) από τα συμβαλλόμενα μέρη, με τις μη ηθελημένες διασυνοριακές διακινήσεις (π.χ. ατυχήματα), καθώς και για τα επείγοντα μέτρα των οποίων η λήψη θα ήταν ενδεχομένως αναγκαία κατόπιν τέτοιων διακινήσεων (άρθρο 17), για τους κανόνες σχετικά με τον χειρισμό, τη μεταφορά, τη συσκευασία και τον χαρακτηρισμό (άρθρο 18), με τη δημιουργία Κέντρου ανταλλαγών για την πρόληψη των κινδύνων (άρθρο 20), για τα μέτρα πρόληψης των παράνομων διασυνοριακών διακινήσεων (άρθρο 25) και για την προώθηση διεθνών διαβουλεύσεων ενόψει της θεσπίσεως καθεστώτος ευθύνης και αποκαταστάσεως των ζημιών που προκαλούνται από διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ (άρθρο 27).

Δεν είναι συνεπώς βάσιμο, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, να περιορίζεται το πρωτόκολλο στους κανόνες που περιλαμβάνονται στα άρθρα του 7 έως 14. Οι διατάξεις αυτές δεν δικαιολογούν επίσης την αναφορά στο άρθρο 133 ΕΚ, διότι, κατά τον γενικό εισαγγελέα Jacobs, στην προμνημονευθείσα υπόθεση C-187/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, οι διαδικασίες τις οποίες εισάγουν μπορούν να χαρακτηριστούν ως «σύστημα εναρμονισμένων διαδικασιών ενόψει της παρεμποδίσεως ή του ελέγχου των διασυνοριακών διακινήσεων ΖΤΟ για λόγους συνδεδεμένους με την προστασία του περιβάλλοντος», αλλά σε καμία περίπτωση ως «προσδιορισμός των χαρακτηριστικών» που πρέπει να έχουν οι ΖΤΟ «για να εισέρχονται ελεύθερα στην Κοινότητα».

Εν κατακλείδι, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, ο σκοπός και το περιεχόμενο του πρωτοκόλλου μαρτυρούν ότι η προσήκουσα νομική βάση του — περί της οποίας δεν υπάρχει αμφισβήτηση ότι έχει σημαντικές επιπτώσεις στις συναλλαγές ΖΤΟ — είναι μόνον το άρθρο 175 ΕΚ.

Όσον αφορά τις συμφωνίες ΥΦΥ και ΤΕΕ, για τις οποίες το Δικαστήριο αποφάνθηκε, στις σκέψεις 31 και 33 της προμνημονευθείσας γνωμοδότησεως 1/94, ότι συνήφθησαν εγκύτως βάσει του άρθρου 113 της Συνθήκης, η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει αφενός ότι, κατά το Δικαστήριο, ο ουσιώδης στόχος των συμφωνιών αυτών ήταν ο περιορισμός των αρνητικών επιπτώσεων στο εμπόριο και συνεπώς η ενθάρρυνση των συναλλαγών, ενώ το πρωτόκολλο έχει ως στόχο τον έλεγχό τους, ακόμη και, ενδεχομένως, την παρεμπόδισή τους. Η Γαλλική Κυβέρνηση προβάλλει, αφετέρου, ότι με τις δύο αυτές συμφωνίες δημιουργείται θεσμικό πλαίσιο με σκοπό να διασφαλιστεί ότι τα λαμβανόμενα μέτρα για την αντιμετώπιση υγειονομικού ή άλλου κινδύνου δεν θα έχουν ανοικτές επιπτώσεις επί του εμπορίου, ενώ το πρωτόκολλο έχει ως βάση εκκινήσεως τη διαπίστωση ότι υφίσταται ειδικός κίνδυνος για το περιβάλλον και ότι ο κίνδυνος αυτός πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο μέτρων για τον έλεγχό του.

Επιπλέον, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, οι δυσχέρειες εφαρμογής μιας κατηγορίας διεθνών συμφωνιών δεν είναι λυσιτελείς ενόψει της επιλογής της νομικής βάσεως. Εκτιμά απεναντίας ότι, στον τομέα των περιβαλλοντικών συμφωνιών, η αρχή της στενής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων εφαρμόζεται κατά τρόπο ικανοποιητικό.

Πίσω από τις εκτιμήσεις της Επιτροπής σχετικά με την απορρύθμιση της κοινής εμπορικής πολιτικής ευρίσκεται στην πραγματικότητα ο φόβος μήπως, με την εφαρμογή του πρωτοκόλλου, τα κράτη μέλη ή η Κοινότητα παραβαίνουν άλλες διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας και ειδικότερα τη Συμφωνία ΠΟΕ. Η Γαλλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι ο φόβος αυτός είναι απόλυτα θεμιτός, αλλά η επιλογή απρόσφορης ή αδικαιολόγητης νομικής βάσεως δεν αποτελεί στρατηγική που καθιστά δυνατή την εξάλειψή του.

Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, υπάρχουν άλλοι, πλέον πρόσφοροι, τρόποι για να εξασφαλιστεί ότι η εφαρμογή του πρωτοκόλλου δεν θα έχει αρνητικές επιπτώσεις στην κοινή εμπορική πολιτική. Οι τρόποι αυτοί μπορούν να συνίστανται, π.χ., στο να συμπεριληφθεί, στο προοίμιο της αποφάσεως με την οποία επιτρέπεται στην Κοινότητα να συνάψει το εν λόγω πρωτόκολλο, μια διάταξη με την οποία να δηλώνεται σαφώς ότι η Κοινότητα θα τηρήσει όλες τις λοιπές διεθνείς υποχρεώσεις της, ή στο να εισαχθεί διαδικασία συστηματικής εξετάσεως του συμβατού κάθε αποφάσεως λαμβανόμενης κατ' εφαρμογήν του πρωτοκόλλου με τις λοιπές διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας, ή ακόμη στο να προβλεφθούν ειδικά μέτρα συντονισμού μεταξύ των οικείων υπηρεσιών.

Όσον αφορά, τέλος, την επιλογή μεταξύ των άρθρων 174, παράγραφος 4, ΕΚ και 175, παράγραφος 1, ΕΚ, η Γαλλική Κυβέρνηση προβάλλει ότι, ακόμη και αν το Δικαστήριο κρίνει ότι το πρώτο ερώτημα της Επιτροπής είναι παραδεκτό, αυτό το ειδικό σημείο δεν θα μπορούσε να είναι παραδεκτό. Συγκριμένα, το ζήτημα αυτό αναφέρεται εν πάση περιπτώσει σε συντρέχουσα αρμοδιότητα και

δεν θα μπορούσε να επηρεάσει τη διαδικασία. Η Γαλλική Κυβέρνηση δεν αντιλαμβάνεται για ποιο λόγο η επιλογή μιας νομικής βάσεως και όχι μιας άλλης θα επηρέαζε το συμβατό του πρωτοκόλλου — ακόμη δε και της απόφασης με την οποία επιτρέπεται η σύναψη του πρωτοκόλλου — με τη Συνθήκη.

Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι και αν ακόμη γινόταν δεκτό ότι το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ μπορεί να αποτελέσει «εξωτερική νομική βάση», η Κοινότητα διαθέτει εν πάση περιπτώσει δύο νομικές βάσεις για τη θέσπιση πράξεων διεθνούς δικαίου:

— το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ για τις συμφωνίες οι οποίες αφορούν τη συνεργασία μεταξύ τρίτων κρατών και Κοινότητας και αναφέρονται σε διάφορες εκφάνσεις της περιβαλλοντικής πολιτικής·

— το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ για τις συμφωνίες που αναφέρονται περισσότερο σε συγκεκριμένους τομείς και σκοπών στην άσκηση, σε διεθνές επίπεδο, αρμοδιοτήτων οι οποίες έχουν ήδη ασκηθεί στο εσωτερικό επίπεδο (βλ., υπό την έννοια αυτή, προμνημονευθείσα απόφαση Safety Hi-Tech).

Η Γαλλική Κυβέρνηση διαπιστώνει ότι το πρωτόκολλο εμπίπτει μάλλον στην τελευταία αυτή κατηγορία διότι καθιστά δυνατή την

εφαρμογή, μεταξύ Κοινότητας και τρίτων κρατών, κανόνων που μπορούν να παραβληθούν προς εκείνους οι οποίοι υφίστανται ήδη μεταξύ των κρατών μελών.

Εν κατακλείδι, στην περίπτωση κατά την οποία θα γινόταν δεκτό το παραδεκτό του πρώτου ερωτήματος, η Γαλλική Κυβέρνηση προτείνει στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής:

«Η Κοινότητα διαθέτει τις αναγκαίες και επαρκείς αρμοδιότητες, βάσει του άρθρου 175, παράγραφος 1, [ΕΚ] για να συνάψει, μαζί με τα κράτη μέλη, το πρωτόκολλο της [Καρθαγένης] για τη βιοασφάλεια.»

Υπό τις συνθήκες αυτές, το δεύτερο ερώτημα καθίσταται, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, άνευ αντικειμένου.

Η Γαλλική Κυβέρνηση αμφισβητεί, εν πάση περιπτώσει, την έννοια της «υπερισχύουσας αρμοδιότητας» της Κοινότητας, η οποία, κατά την άποψή της, δεν αναγνωρίζεται στο κοινοτικό δίκαιο και δεν προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Η νομολογία αναγνωρίζει μόνον συμφωνίες στις οποίες μόνη η Κοινότητα μπορεί να είναι συμβαλλόμενο μέρος, λόγω της αποκλειστικής της αρμοδιότητας, ή μικτές συμφωνίες που εμπίπτουν εν μέρει στην αρμοδιότητα της Κοινότητας και εν μέρει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών (βλ., μεταξύ άλλων, την προμνημονευθείσα απόφαση της 19ης Μαρτίου 1996, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 48).

Η Γαλλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι, εφόσον η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι, έστω και αν συνήπτετο βάσει των άρθρων 133 ΕΚ και 175 ΕΚ, το πρωτόκολλο θα αποτελούσε μικτή συμφωνία, πρέπει να υπομνηστεί η νομολογία του Δικαστηρίου περί της υπάρξεως στενής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων, τόσο κατά τη διαδικασία διαπραγματεύσεων και συνάψεως του πρωτοκόλλου όσο και κατά την εκτέλεσή του (βλ., μεταξύ άλλων, την προμνημονευθείσα απόφαση της 19ης Μαρτίου 1996, Επιτροπή κατά Συμβουλίου).

Η *Ιταλική Κυβέρνηση* υποστηρίζει ότι το πρωτόκολλο περιλαμβάνει μια περιβαλλοντική κανονιστική ρύθμιση η οποία σκοπεί, όπως εμφανίζεται στο άρθρο του 1, στην αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων επί της διατηρήσεως και της αιφόρου χρήσεως της βιολογικής ποικιλομορφίας, καθώς και επί της υγείας των ανθρώπων, ειδικότερα των επιπτώσεων που συνδέονται με τις διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ. Από την ανάλυση των διατάξεων του εν λόγω πρωτοκόλλου προκύπτει σαφώς, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, ότι το αντικείμενο και ο σκοπός του είναι η εισαγωγή διαδικαστικού νομικού πλαισίου εφαρμοζόμενου στις ηθελημένες διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ (άρθρα 4 έως 16) και στις μη ηθελημένες συνοριακές διακινήσεις, οι οποίες είναι ικανές να έχουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις επί της βιολογικής ποικιλομορφίας (άρθρο 17).

Οι περιβαλλοντικές ανησυχίες και οι κίνδυνοι για την υγεία των ανθρώπων λαμβάνονται ειδικότερα υπόψη, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, στα άρθρα 10, παράγραφος 6, και 11, παράγραφος 8, του πρωτοκόλλου, καθόσον προβλέπονται οι συνθήκες υπό τις οποίες τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν να

λαμβάνουν περιοριστικές αποφάσεις όσον αφορά την εισαγωγή ΖΤΟ.

Αν και αληθεύει ότι η κοινοτική αρμοδιότητα στον εμπορικό τομέα, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό πεδίο, είναι αποκλειστική, η εμπορική πλευρά πρέπει ωστόσο να υποχωρεί, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, ενώπιον των αναγνωριζόμενων από τη νομολογία του Δικαστηρίου επιτακτικών απαιτήσεων οι οποίες συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας των ανθρώπων.

Σύμφωνα με το άρθρο 31 της Συμβάσεως της Βιέννης του 1969 περί του δικαίου των συνθηκών, πρέπει, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, να γίνει αναφορά στο πλαίσιο εντός του οποίου καταρτίστηκε το πρωτόκολλο, το οποίο πλαίσιο περιλαμβάνει, ιδίως, κάθε συμφωνία έχουσα σχέση με την υπό ερμηνεία σύμβαση και κάθε σχετικό κανόνα του διεθνούς δικαίου, εφαρμοζόμενο στις σχέσεις μεταξύ των συμβαλλομένων μερών (άρθρο 31, παράγραφος 2, στοιχείο α'). Το πρωτόκολλο καταρτίστηκε στο πλαίσιο της συμβάσεως για τη βιολογική ποικιλομορφία.

Η Ιταλική Κυβέρνηση είναι της γνώμης ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, η νομική βάση της αποφάσεως του Συμβουλίου περί συνάψεως του πρωτοκόλλου πρέπει να αναζητηθεί στις διατάξεις σχετικά με την κοινοτική πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος.

Όποιο και αν είναι το ειδικό άρθρο στο οποίο θα έπρεπε να στηριχθεί η εν λόγω απόφαση

περί συνάψεως του πρωτοκόλλου, ήτοι το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ ή το άρθρο 175 ΕΚ, η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η απόφαση θα ληφθεί εν πάση περιπτώσει με ειδική πλειοψηφία και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο.

Εφόσον πρόκειται για συντρέχουσα αρμοδιότητα μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, αυτά, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, θα συμμετάσχουν στο πρωτόκολλο αναλαμβάνοντας τις υποχρεώσεις που αφορούν τους τομείς στους οποίους εξακολουθούν να έχουν απομένουσες αρμοδιότητες εν σχέσει προς την κοινοτική αρμοδιότητα. Κατά συνέπεια, το εν λόγω πρωτόκολλο πρέπει να αποτελεί κατ' ανάγκη μικτή συμφωνία. Συναφώς, η Ιταλική Κυβέρνηση υπενθυμίζει τη θέση του Δικαστηρίου σχετικά με το καθήκον στενής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων, τόσο κατά τη διαδικασία διαπραγματεύσεων και συνάψεως της οικείας συμφωνίας όσο και κατά την εκπλήρωση των αναληφθεισών υποχρεώσεων (γνωμοδότηση 2/91, της 19ης Μαρτίου 1993, Συλλογή 1993, σ. I-1061, σκέψη 38, και προμνημονευθείσα γνωμοδότηση 1/94, σκέψη 108).

Η Αυστριακή Κυβέρνηση προβάλλει, γενικώς, ότι το πρωτόκολλο αποτελεί — όπως προκύπτει από τη γένεσή του, τον σκοπό και τις διατάξεις του — πολυμερή συμφωνία στον τομέα του περιβάλλοντος, στηριζόμενη στην αρχή της προφυλάξεως (άρθρο 1 του πρωτοκόλλου). Ο περιβαλλοντικός του στόχος, ο οποίος υπογραμμίζεται σαφώς στο προσέμιο, οφείλεται άλλωστε κατά μεγάλο μέρος στην πρωτοβουλία της Κοινότητας και των κρατών μελών, η δε Επιτροπή — όπως και το σύνολο των κρατών μελών — εξήρε διαρκώς τον στόχο αυτό στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων.

Στόχος της συμφωνίας είναι, κατά την Αυστριακή Κυβέρνηση, να εξασφαλιστεί επαρκής βαθμός προστασίας κατά τη χρήση των ΖΤΟ, ώστε να αποφευχθούν ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις επί της διατήρησης και της αειφόρου χρήσεως της βιολογικής ποικιλομορφίας. Προς τον σκοπό αυτό, εισήχθη ευρύ σύστημα ενημερώσεως ώστε να παρέχεται η δυνατότητα σε κάθε κράτος να λαμβάνει αποφάσεις εν γνώσει όλων των παραμέτρων όσον αφορά τη δυνατότητα της χρήσεως των ΖΤΟ στο έδαφός του.

Η Αυστριακή Κυβέρνηση αμφισβητεί συναφώς τη θέση της Επιτροπής κατά την οποία ορισμένα άρθρα του πρωτοκόλλου — ιδίως το άρθρο 11 — έχουν τον χαρακτήρα αρχών εν σχέσει προς άλλες διατάξεις που χαρακτηρίζονται ως δευτερεύουσες, όπως οι διατάξεις που αφορούν τη χρηματοδότηση, την ευθύνη, την κοινωνικοοικονομική πλευρά, το Κέντρο ανταλλαγών και τη δημιουργία δυναμικού. Αν απουσίαζαν οι τελευταίες αυτές διατάξεις, η εφαρμογή του πρωτοκόλλου θα ήταν αδύνατη, ιδίως για τις υπό ανάπτυξη χώρες.

Κατά την Αυστριακή Κυβέρνηση, οι συνέπειες του πρωτοκόλλου επί της εμπορικής πολιτικής μπορούν να εκτιμηθούν μόνον υπό το πρίσμα του περιβαλλοντικού σκοπού. Υπογραμμίζει συναφώς ότι η έννοια των «διασυνοριακών διακινήσεων» δεν πρέπει άλλωστε να εφαρμόζεται αποκλειστικά στον εμπορικό τομέα. Όσον αφορά ειδικά τους ΖΤΟ, οι διασυνοριακές διακινήσεις με σκοπό την επιστημονική έρευνα αποτελούν ουσιώδη πλευρά του εν λόγω πρωτοκόλλου.

Η Αυστριακή Κυβέρνηση προσθέτει ότι η αναφορά στο άρθρο XX της ΓΣΔΕ δεν είναι λυσιτελής. Η ΓΣΔΕ αποτελεί προφανώς εμπορική συμφωνία και το άρθρο της XX πρέπει να θεωρηθεί ως διάταξη εισάγουσα παρέκκλιση, η οποία επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να λαμβάνουν μέτρα διασφάλισης για συγκεκριμένους λόγους.

Όσον αφορά ειδικότερα την επιλογή της προσήκουσας νομικής βάσεως, η Αυστριακή Κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η επιλογή αυτή πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία, επιδεικτικά δικαιοδοτικού ελέγχου. Οι λόγοι οι οποίοι, κατά την Επιτροπή, δικαιολογούν την προσφυγή στο άρθρο 133 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ, ήτοι η «εύλογη ανησυχία» για τη διάβρωση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων ή ο περιπλοκος χαρακτήρας της διαχείρισης των μικτών συμφωνιών, είναι αλυσιτελείς, κατά την Αυστριακή Κυβέρνηση, ενόψει της απαντήσεως στα υποβληθέντα ερωτήματα.

Η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 174 ΕΚ περιορίζεται στον καθορισμό των στόχων και των αρχών που πρέπει να διέπουν την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος, αλλά δεν δημιουργεί ίδιες αρμοδιότητες (βλ. προμνημονευθείσες αποφάσεις Peralta, σκέψη 57, και Bettati, σκέψη 41). Μόνον το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ αποτελεί τη νομική βάση δράσεως του Συμβουλίου για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 174 ΕΚ. Άλλωστε, η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται, αφενός, από το γεγονός ότι τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 176

ΕΚ, ήτοι τα μέτρα ενισχυμένης προστασίας, μπορούν να ληφθούν μόνον αν οι οικείες ρυθμίσεις έχουν ως νομική βάση το άρθρο 175 ΕΚ, καθώς και, αφετέρου, από την πάγια πρακτική του Συμβουλίου, η οποία συνίσταται στο να λαμβάνεται ως νομική βάση των διεθνών συμφωνιών το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ, και όχι το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ.

Τέλος, η Αυστριακή Κυβέρνηση επισημαίνει ότι η επιλογή του άρθρου 175, παράγραφος 1, ΕΚ ως νομικής βάσεως καθιστά δυνατή τη διασφάλιση της ασκήσεως εκ μέρους του Κοινοβουλίου, του οποίου ο ρόλος είναι ιδιαίτερα σημαντικός στον περιβαλλοντικό τομέα, της εξουσίας του να συναποφασίζει, καθώς και τις διαβουλεύσεις με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και με την Επιτροπή των Περιφερειών, ενώ, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης στο άρθρο 133 ΕΚ διαδικασίας, το Κοινοβούλιο τηρείται απλώς ενήμερο, η δε διαδικασία του άρθρου 174, παράγραφος 4, ΕΚ προβλέπει μόνον τη διενέργεια διαβουλεύσεων με αυτό.

Εν κατακλείδι, η Αυστριακή Κυβέρνηση εκτιμά ότι το πρωτόκολλο δεν αποτελεί συμφωνία εμπορικής πολιτικής, αλλά συμφωνία περιβαλλοντικής πολιτικής. Στην εμπορική πλευρά αναφέρονται μόνον ορισμένες διατάξεις του πρωτοκόλλου, όπως το άρθρο του 11, το οποίο έχει ως αντικείμενο τις κινήσεις εμπορευμάτων που προορίζονται για άμεση χρήση ως είδη διατροφής ή ως ζωοτροφές, ή για μεταποίηση. Οι αρμοδιότητες των κρατών μελών δεν έχουν συνελπώς «δευτερεύοντα χαρακτήρα» απεναντίας, οι ουσιαδεις διατάξεις του πρωτοκόλλου εμπύπτουν στην αρμοδιότητά τους.

Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι η ορθή νομική βάση της πράξεως περί συνάψεως του πρωτοκόλλου είναι το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 300, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίοδος, ΕΚ. Όπως και τα λοιπά κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλείται συναφώς την πάγια πρακτική του Συμβουλίου.

Εν προκειμένω, με το πρωτόκολλο επιδιώκονται προφανώς, κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, οι δύο πρώτοι από τους στόχους που απαριθμούνται στο άρθρο 174, παράγραφος 1, ΕΚ, ήτοι η διατήρηση, η προστασία και η βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, καθώς και η προστασία της υγείας των ανθρώπων. Με το πρωτόκολλο επιδιώκεται επίσης ο τρίτος από τους στόχους αυτούς, ήτοι η «συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων», βάσει της αρχής ότι η βιολογική ποικιλομορφία αποτελεί φυσικό πόρο. Προφανώς, με το πρωτόκολλο επιδιώκεται επίσης ο τέταρτος των εν λόγω στόχων, εφόσον το πρωτόκολλο αποτελεί, σε διεθνές επίπεδο, μέτρο για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προσθέτει ότι η αρχή της προφύλαξης, στην οποία αναφέρεται το άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ, διαδραματίζει πρωταρχικό ρόλο μεταξύ των στόχων του πρωτοκόλλου (βλ., π.χ., την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου καθώς και τα άρθρα 1, 10, παράγραφος 6, και 11, παράγραφος 8). Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ, το πρωτόκολλο τηρεί την αρχή της προληπτικής δράσεως και την αρχή της επανορθώσεως των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην

πηγή (βλ., π.χ., την τέταρτη και έβδομη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου, καθώς και τα άρθρα 3, 7 και 15 έως 18)· όσον αφορά το άρθρο 27, αναφέρεται στην επεξεργασία κανόνων συμβατών με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», προβλέποντας την επεξεργασία κανόνων δημοσίου διεθνούς δικαίου για την αποκατάσταση των ζημιών που προκύπτουν από διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ.

Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προβάλλει επίσης ότι, σύμφωνα με το άρθρο 174, παράγραφος 3, ΕΚ, το πρωτόκολλο λαμβάνει υπόψη τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά στοιχεία, τις περιβαλλοντικές συνθήκες στα εδάφη των συμβαλλομένων μερών, καθώς και τα πλεονεκτήματα και τις επιβαρύνσεις που μπορούν να απορρέουν από τη δράση ή την απουσία δράσεως. Σύμφωνα με την παράγραφο 4 της εν λόγω διατάξεως, το πρωτόκολλο προβλέπει τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς (βλ., π.χ., τη δεύτερη, τρίτη και όγδοη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου, καθώς και τα άρθρα 6, 10, 14 έως 16, 20, 22 και 29).

Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το άρθρο 175 ΕΚ προσφέρει ακριβώς τη νομική βάση ενόψει της επιτεύξεως των στόχων του άρθρου 174 ΕΚ.

Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπενθυμίζει επιπλέον τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως που πρέπει να θεσπιστεί από κοινοτικό όργανο πρέπει να

στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεικτικά δικαιοδοτικού ελέγχου. Μεταξύ των στοιχείων αυτών περιλαμβάνονται ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως.

Εν προκειμένω, κατά την άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, ο περιβαλλοντικός σκοπός του πρωτοκόλλου εκφράζεται στο προσοίμό του και στα άρθρα του 1 και 2, το δε περιεχόμενο του πρωτοκόλλου είναι σύμφωνο με τον στόχο αυτό: στο πρωτόκολλο εισάγεται διαδικασία προηγούμενης συμφωνίας εν γνώσει των σχετικών παραμέτρων πριν από την πρώτη εκούσια διασυνοριακή διακίνηση ΖΤΟ· δυνάμει του άρθρου 15, διενεργείται αξιολόγηση των κινδύνων σύμφωνα με δοκιμασμένες επιστημονικές μεθόδους, η οποία στηρίζεται στις πληροφορίες που παρέχονται σύμφωνα με την ανωτέρω διαδικασία προηγούμενης συμφωνίας και στις λοιπές διαθέσιμες επιστημονικές αποδείξεις· κατά το άρθρο 16, τα συμβαλλόμενα μέρη εισάγουν και εφαρμόζουν μηχανισμούς για τον έλεγχο των κινδύνων που συνδέονται με τη χρήση, τον χειρισμό και τις διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ· κατά τα άρθρα 20 και 22, τα συμβαλλόμενα μέρη μετέχουν σε σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών και στο Κέντρο ανταλλαγών για την πρόληψη των προερχόμενων από τη βιοτεχνολογία κινδύνων, συνεργάζονται δε στην ανάπτυξη και στην ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού και των θεσμικών δυνατοτήτων στον τομέα της προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία.

Αν και επηρεάζει κατά τρόπο παρεμπίπτοντα το εμπόριο με τις τρίτες χώρες, το κύριο ή προέχον συστατικό μέρος του πρωτοκόλλου είναι, κατά την άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, το περιβαλλοντικό πρόγραμμα της Κοινότητας, σύμφωνα με το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ. Το άρθρο

133 ΕΚ αποτελεί επομένως απόσπαστη νομική βάση για τη σύναψη του πρωτοκόλλου.

Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπογραμμίζει ότι, χρησιμοποιώντας τον όρο «διακινήσεις», οι συντάκτες του πρωτοκόλλου επιδίωξαν να συμπεριλάβουν άλλες διακινήσεις πλην εκείνων που εμπίπτουν στο εμπόριο, όπως τις ακούσιες διακινήσεις ΖΤΟ, τις παράνομες διασυνοριακές διακινήσεις και τις διακινήσεις των οργανισμών αυτών για σκοπούς φιλανθρωπικούς, δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, καθώς και άλλες διακινήσεις μη εμπορικού χαρακτήρα.

Το πρωτόκολλο είναι μάλιστα ξένο, κατά την άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, προς την κατάργηση των περιορισμών στις διεθνείς συναλλαγές και προς τη μείωση των τελωνειακών εμποδίων. Και αν ακόμη υποθεθεί ότι επηρεάζει το εμπόριο, έχει ως αντικείμενο τον έλεγχο ή την επιτήρηση των διεθνών διακινήσεων ΖΤΟ (βλ. την προμνημονευθείσα απόφαση της 28ης Ιουνίου 1994, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, υπόθεση στην οποία η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου διαπιστώνει ότι τόσο ο γενικός εισαγγελέας όσο και το Δικαστήριο στηρίχθηκαν στο γεγονός ότι η επίμαχη πράξη δεν ευνοούσε την απελευθέρωση των οικείων συναλλαγών, πράγμα που θα είχε καταστήσει δυνατό να γίνει δεκτή ως νομική βάση το άρθρο 113 της Συνθήκης).

Η Συμφωνία ΠΟΕ και, ειδικότερα, οι εκτιμήσεις μη εμπορικού χαρακτήρα που περιλαμβάνονται σε ορισμένα παραρτήματα της συμφωνίας αυτής, ιδίως στο άρθρο XX της ΓΣΔΕ, στη Συμφωνία ΥΦΥ και στη

Συμφωνία ΤΕΕ — για τη σύναψη της οποίας το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η Κοινότητα μπορούσε εγκύρως να λάβει ως νομική βάση το άρθρο 113 της Συνθήκης —, δεν συνηγορούν, κατά την άποψη της Κυβέρνησεως του Ηνωμένου Βασιλείου, υπέρ του άρθρου 133 ΕΚ ως νομικής βάσεως του πρωτοκόλλου, εφόσον το «κέντρο βάρους» του πρωτοκόλλου δεν είναι η προαγωγή του εμπορίου, αλλά η προστασία του περιβάλλοντος.

Επιπλέον, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου εκτιμά ότι το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ δεν προσφέρει την προσήκουσα νομική βάση, εφόσον δεν παρέχει αρμοδιότητα για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών. Επιβάλλει μόνον στα κράτη μέλη και στην Κοινότητα υποχρεώσεις συνεργασίας με τις τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς «στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους». Το άρθρο 174, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ προβλέπει μάλιστα ρητώς ότι το πρώτο εδάφιο της ίδιας διατάξεως δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών να διαπραγματεύονται στα πλαίσια διεθνών οργανισμών και να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες.

Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η διάταξη αυτή περιορίζεται στον καθορισμό των γενικών στόχων της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος, η δε φροντίδα για την απόφαση της δράσεως που πρέπει να αναληφθεί για την επίτευξη των στόχων αυτών ανατίθεται στο Συμβούλιο από το άρθρο 175 ΕΚ (βλ. τις προμνημονευθείσες αποφάσεις Peralta, σκέψη 57, και Safety Hi-Tech, σκέψη 43, καθώς και το σημείο 76 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Léger στις προμνημονευθείσες υποθέσεις Safety Hi-Tech και Bettati· βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην προμνημονευθείσα υπόθεση C-187/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου).

Τέλος, οι δυσχέρειες που συνδέονται με τη διαχείριση και την εφαρμογή μιας μικτής συμφωνίας δεν μπορούν επίσης να στηρίξουν τη θέση της Επιτροπής. Εν πάση περιπτώσει, κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το εν λόγω κοινοτικό όργανο υπερεκτιμά τις δυσχέρειες αυτές. Οι μικτές συμφωνίες είναι «πολύ γνωστά φαινόμενα που θα συνεχίσουν χωρίς καμία αμφιβολία να υφίστανται εφόσον χρόνο η Κοινότητα και τα κράτη μέλη θα έχουν την αρμοδιότητα να συνάπτουν συμφωνίες». Αφότου, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, εισήχθη στη Συνθήκη ΕΚ ένας τίτλος σχετικά με το περιβάλλον, μικτή αρμοδιότητα στον τομέα αυτό αναγνωρίζεται ρητώς. Η ίδια η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και τα κράτη μέλη της διαδραμάτισαν μείζονα ρόλο κατά τις δυσχερείς διαπραγματεύσεις του πρωτοκόλλου, οι οποίες διήρκεσαν τέσσερα έτη. Η Επιτροπή δύσκολα θα είχε μπορέσει να διαδραματίσει τον ρόλο αυτό αν τα εμπόδια ήταν τόσο μεγάλα όσο ισχυρίζεται τώρα. Επιπλέον, κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, οι προβαλλόμενες δυσχέρειες δεν είναι λυσιτελείς έναντι του Δικαστηρίου, το οποίο πρέπει να στηρίξει την απόφασή του σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεικτικά δικαιοδοτικού ελέγχου.

Συμπερασματικά, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου εκτιμά ότι τα άρθρα 133 ΕΚ και 174, παράγραφος 4, ΕΚ, σε συνδυασμό με τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 300 ΕΚ, δεν αποτελούν την προσήκουσα νομική βάση για τη σύναψη του πρωτοκόλλου εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Επομένως, δεν είναι αναγκαίο, κατά την άποψή της, να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

Επικουρικός, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προβάλλει, σε απάντηση στο δεύ-

τερο ερώτημα, ότι μέχρι τώρα η Κοινότητα θέσπισε σχετικά λίγους κοινούς κανόνες στον τομέα της βιοασφάλειας. Οι κύριες πράξεις που θεσπίστηκαν στον εν λόγω τομέα είναι η οδηγία 90/219/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 1990, για την περιορισμένη χρήση γενετικά τροποποιημένων οργανισμών (ΕΕ L 117, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 98/81/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 1998 (ΕΕ L 330, σ. 13), και η οδηγία 90/220/ΕΚ του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 1990, για την σκόπιμη ελευθέρωση γενετικά τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον (ΕΕ L 117, σ. 15).

Ουδεμία από τις οδηγίες αυτές έχει ως στόχο, κατά την άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, να συμβάλει στην επίτευξη επαρκούς προστασίας κατά τη μεταφορά, τον χειρισμό και τη χρήση των ΖΤΟ, οι οποίοι παράγονται βάσει των αρχών της σύγχρονης βιοτεχνολογίας και ενδέχεται να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στη διατήρηση και την αειφόρο χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας «αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στις διασυνοριακές διακινήσεις» (άρθρο 1 του πρωτοκόλλου). Είναι συνεπώς αδύνατο να γίνει δεκτή η ύπαρξη υπερισχύουσας κοινοτικής αρμοδιότητας, και ακόμη λιγότερο αποκλειστικής, για τη σύναψη του πρωτοκόλλου, αυτό δε βάσει της αρχής «in foro interno, in foro externo» [βλ., υπό την έννοια αυτή, την απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729, σκέψη 17 (στο εξής: απόφαση ΑΕΤΡ)].

Το Κοινοβούλιο υπενθυμίζει εκ προοιμίου ότι, με τη γνωμοδότηση 1/91, της 14ης Δεκεμβρίου 1991 (Συλλογή 1991, σ. I-6079,

σκέψη 14), το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι, δυνάμει του άρθρου 31 της Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών, «οι συνθήκες πρέπει να ερμηνεύονται με καλή πίστη, σύμφωνα με τη συνθήκη έννοια των όρων τους λαμβανομένων υπόψη των συμφραζομένων και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού τους». Όταν μια συμφωνία συνδέεται στενά με μία ή περισσότερες πράξεις ή πρωτοβουλίες που έχουν ήδη ληφθεί, είναι εύλογο να θεωρηθεί ότι αυτές οι πράξεις ή πρωτοβουλίες εντάσσονται στο πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να ερμηνευθούν οι όροι της συμφωνίας, πράγμα που πρέπει να θεωρηθεί ιδιαίτερα χρήσιμο εν προκειμένω, λαμβανομένων υπόψη των στενών σχέσεων μεταξύ του πρωτοκόλλου και της συμβάσεως.

Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, δεν μπορεί να υποστηριχθεί, ενόψει αυτών των στενών σχέσεων, ότι το πρωτόκολλο αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων και υπεγράφη κυρίως για λόγους αναφερόμενους στο διεθνές εμπόριο των ΖΤΟ. Απεναντίας, αν αποφασίστηκε να αντιμετωπιστούν οι διασυνοριακές διακινήσεις αυτών των προϊόντων ως ζήτημα έχον προτεραιότητα, ο λόγος δεν ήταν η ρύθμιση του εμπορίου τους, αλλά το ότι αυτές οι διακινήσεις και οι συναφείς δραστηριότητες αποτελούν ιδιαίτερο κίνδυνο για τη διατήρηση και την αειφόρο χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας.

Το Κοινοβούλιο εκτιμά ότι η θέση της Επιτροπής φαίνεται να μη λαμβάνει υπόψη το κριο συμπέρασμα που συνάγεται από την προμνημονευθείσα γνωμοδότηση 1/94, ειδικότερα από τη σκέψη της 42, κατά την οποία το περιεχόμενο της κοινής εμπορικής πολιτικής, όσο ευρύ και αν είναι κατ' αρχήν, περιορίζεται από «το σύστημα της Συνθήκης στο σύνολό του», και ιδίως από την ύπαρξη

ειδικότερων διατάξεων που διέπουν τις αρμοδιότητες της Κοινότητας σε άλλους τομείς.

Λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια στα οποία πρέπει να στηρίζεται η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως, όπως αυτά συνάγονται από τη νομολογία του Δικαστηρίου, το Κοινοβούλιο προβάλλει ότι από τον σκοπό και το περιεχόμενο του πρωτοκόλλου προκύπτει ότι αυτό αφορά ειδικά τους ΖΤΟ και όχι τις διεθνείς συναλλαγές.

Επομένως, κατά το Κοινοβούλιο, ουδεμία αμφιβολία υφίσταται όσον αφορά τον περιβαλλοντικό σκοπό του πρωτοκόλλου (βλ. άρθρο 1 του πρωτοκόλλου).

Όσον αφορά το ουσιαστικό περιεχόμενο του πρωτοκόλλου, το Κοινοβούλιο φρονεί ότι η μέριμνα των συντακτών του για το περιβάλλον αντικατοπτρίζεται τόσο στην τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του όσο και στις ουσιαστικές διατάξεις του (άρθρα 1, 2, παράγραφοι 2 και 4, 14, 22, 23, 25, 27 και 28).

Δύο στοιχεία μαρτυρούν ειδικότερα, κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, τη σημασία του πρωτοκόλλου για την προστασία του περιβάλλοντος. Αφενός, σε αυτό αναγνωρίζεται ρητώς, ίσως για πρώτη φορά σε διεθνή συμφωνία, η ανάγκη ειδικής ρυθμίσεως των ΖΤΟ και γίνεται δεκτό ότι τα προϊόντα αυτά, για λόγους συνδεδεμένους με την προστασία του περιβάλλοντος, δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο μεταχειρίσεως όπως οποιοδήποτε άλλο προϊόν. Αφετέρου, στο πρωτόκολλο εφαρμόζεται κατά τρόπο πολύ συγκεκριμένο η αρχή της προ-

φυλάξεως, μια από τις αρχές στις οποίες στηρίζεται η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος, ώστε να καθοριστεί το ακριβές περιεχόμενο των υποχρεώσεων των χωρών εισαγωγής. Συγκεκριμένα, τόσο το άρθρο 10, παράγραφος 6, όσο και το άρθρο 11, παράγραφος 8, προβλέπουν ότι «η απουσία επιστημονικής βεβαιότητας [...] σχετικά με την έκταση των δυνητικών αρνητικών επιπτώσεων ενός ζώντος τροποποιημένου οργανισμού στη διατήρηση και την αειφόρο χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας [...] δεν εμποδίζει το συμβαλλόμενο μέρος [εισαγωγής] να λάβει κατά το δοκούν απόφαση σχετικά με την εισαγωγή του εν λόγω ζώντος τροποποιημένου οργανισμού». Σημειωτέον ότι, όπως διατυπώνεται στις διατάξεις αυτές, η αρχή της προφυλάξεως δικαιολογεί, κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, την άρνηση χορηγήσεως αδείας εισαγωγής «για να αποφευχθούν ή να μειωθούν στο ελάχιστο αυτές οι δυνητικές αρνητικές επιπτώσεις».

Κατά τον τρόπο αυτό, το πρωτόκολλο υιοθετεί, κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, την «παραχωρητική» εκδοχή της αρχής αυτής, πράγμα που αποτελεί τυπικό χαρακτηριστικό των συμφωνιών για την προστασία του περιβάλλοντος, παρά την «περιοριστική» εκδοχή η οποία απαντά σε ορισμένες εμπορικές συμφωνίες και, ιδίως, στο άρθρο 5, παράγραφος 7, της Συμφωνίας ΥΦΥ. Η τελευταία αυτή διάταξη σκοπεί στον περιορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες ένα συμβαλλόμενο μέρος μπορεί να προσφύγει στην αρχή της προφυλάξεως για να περιορίσει την εισαγωγή προϊόντων.

Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει επιπλέον ότι η συλλογιστική που ανέπτυξε το Δικαστήριο στην προμνημονευθείσα απόφαση της

28ης Ιουνίου 1994, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, μπορεί να μεταφερθεί στην προκειμένη περίπτωση. Απεναντίας, η απόφαση Tchernobył, στην οποία παραπέμπει η Επιτροπή προς στήριξη της ερμηνείας την οποία υποστηρίζει, δεν επιρρωννύει την άποψή της, εφόσον αφορούσε «κλασικό» μέτρο εμπορικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, ο υπό αμφισβήτηση κανονισμός στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Tchernobył εξαρτούσε απλώς τη θέση σε ελεύθερη κυκλοφορία ορισμένων γεωργικών προϊόντων από την τήρηση ανωτάτων ορίων ανοχής ραδιενέργειας, έστω και αν η θέσπισή του δικαιολογούνταν από λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας. Το Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 16 της εν λόγω αποφάσεως, ότι ο κανονισμός αυτός «έχει ως αντικείμενο τη ρύθμιση των συναλλαγών μεταξύ της Κοινότητας και των τρίτων χωρών» ένεκα τούτου ο κανονισμός εμπίπτει στην κοινή εμπορική πολιτική κατά την έννοια του άρθρου 113 της Συνθήκης ΕΟΚ». Το πρωτόκολλο δεν αποτελεί συνεπώς, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή «πράξη αναφερόμενη στο διεθνές εμπόριο των ΖΤΟ», αλλά μάλλον συμφωνία η οποία, με σκοπό τη διαφύλαξη, την προστασία και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, εισάγει ελάχιστους κανόνες, ιδίως διαδικαστικούς, για τη συνέχιση των δραστηριοτήτων οι οποίες δημιουργούν ορισμένους κινδύνους για τη διατήρηση της βιολογικής ποικιλομορφίας.

Το Κοινοβούλιο αναγνωρίζει πάντως ότι, παρόλο ότι το μέρος του πρωτοκόλλου το οποίο αναφέρεται στο περιβάλλον είναι το προέχον, το πρωτόκολλο έχει επίσης επιπτώσεις επί του εμπορίου των ΖΤΟ. Στο μέτρο που θα αποδεικνυόταν ότι οι επιπτώσεις αυτές προστίθενται κατά τρόπο σημαντικό στην προβλεπόμενη στο άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ, προστασία του περιβάλλοντος, το Κοινοβούλιο φρονεί ότι το εν λόγω πρωτόκολλο θα μπορούσε τότε να χαρακτηριστεί ως πράξη αναφερόμενη στο διεθνές εμπόριο, πράγμα που θα

απαιτούσε την αναφορά του άρθρου 133 ΕΚ στη νομική βάση της πράξεως περί συνάψεως του πρωτοκόλλου.

Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι δεν υιοθετεί περιοριστική προσέγγιση της εμπορικής πολιτικής. Υπενθυμίζει ότι, στις προτάσεις του κατά την τελευταία διακυβερνητική διάσκεψη, συνηγόρησε, με πολύ σχετική επιτυχία, υπέρ της σημαντικής επεκτάσεως του τομέα του άρθρου 133 ΕΚ. Είναι εντούτοις αναγκαίο να αποδοθεί και στις λοιπές προβλεπόμενες στη Συνθήκη νομικές βάσεις, συμπεριλαμβανομένης εκείνης σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος, η αξία που τους αναλογεί. Ο ισχυρισμός ότι μια συμφωνία πρωταρχικής σημασίας για την προστασία του περιβάλλοντος σε διεθνές επίπεδο δεν εμπίπτει στον τομέα της εμπορικής πολιτικής δεν έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά «κενό περιεχομένου το άρθρο 133 ΕΚ». Έστω και αν το Κοινοβούλιο μπορεί να αντιληφθεί την επιθυμία της Επιτροπής να αποφευχθούν οι δυσχέρειες που συνδέονται με τις συντρέχουσες αρμοδιότητες, υποστηρίζει ότι τέτοιες εκτιμήσεις δεν μπορούν να επηρεάσουν την επιλογή της νομικής βάσεως. Στη σκέψη 107 της προμνημονευθείσας γνωμοδοτήσεως 1/94, το Δικαστήριο διαπίστωσε ιδίως ότι «το πρόβλημα της κατανομής αρμοδιοτήτων δεν μπορεί να ρυθμίζεται ανάλογα με τις δυσκολίες που θα μπορούσαν ενδεχομένως να ανακύψουν στο πλαίσιο της λειτουργίας των συμφωνιών».

Τέλος, όσον αφορά την επιλογή μεταξύ των άρθρων 174, παράγραφος 4, ΕΚ και 175, παράγραφος 1, ΕΚ, το Κοινοβούλιο αναγνωρίζει ότι η πρώτη από τις δύο αυτές διατάξεις, η οποία προβλέπει ότι «η Κοινότητα [...] [συνεργάζεται] με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς», θα μπορούσε να φαίνεται ειδικότερη από τη δεύτερη των εν λόγω διατάξεων για να δικαιολογήσει την ουσιαστική αρμοδιότητα

της Κοινότητας να συνάψει το πρωτόκολλο. Υπενθυμίζει όμως ότι το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2001, C-36/98, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-779, σκέψεις 42 και 43), ότι πρέπει «να εξεταστεί αν εσωτερικοί κοινοτικοί κανόνες που αντιστοιχούν στις διατάξεις της συμβάσεως θεσπίστηκαν βάσει» της παραγράφου 1 ή της παραγράφου 2 του άρθρου 175 ΕΚ, δεδομένου ότι η επιλογή της μιας ή της άλλης από τις διατάξεις αυτές καθορίζει τη διαδικασία θεσπίσεως της πράξεως και, ιδίως, τον τρόπο ψηφοφορίας στα πλαίσια του Συμβουλίου. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο επισημαίνει ότι, σύμφωνα με τη σκέψη 9 της προμνημονευθείσας αποφάσεως της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, «[...] η ακριβής αναφορά [στη νομική βάση] είναι απαραίτητη όταν, σε περίπτωση που ελλείπει, οι ενδιαφερόμενοι και το Δικαστήριο παραμένουν σε αβεβαιότητα ως προς την ακριβή νομική βάση». Επομένως, το Κοινοβούλιο δεν αντιλαμβάνεται το ενδιαφέρον της προτεινόμενης από την Επιτροπή λύσεως η οποία συνίσταται στη μόνη αναφορά ως νομικής βάσεως του άρθρου 174, παράγραφος 4, ΕΚ, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι και το Δικαστήριο δεν θα ε γνώριζαν τον λόγο για τον οποίο το Συμβούλιο αποφάνθηκε με ομοφωνία και όχι με ειδική πλειοψηφία, ή αντιστρόφως.

Εν κατακλείδι, το Κοινοβούλιο προτείνει στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα, αφενός, ότι το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ αποτελεί την προσήκουσα νομική βάση της πράξεως συνάψεως του πρωτοκόλλου από την Κοινότητα και, αφετέρου, ότι, καθ' ο μέτρο οι επιπτώσεις του εν λόγω πρωτοκόλλου επί του διεθνούς εμπορίου βαίνουν πέραν του πλαισίου του άρθρου 175, παράγραφος 1, ΕΚ, θα ήταν σκόπιμο να προ-

σθεθεί η αναφορά του άρθρου 133 ΕΚ στη νομική βάση της πράξεως αυτής.

Το Συμβούλιο προβάλλει ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, για να καθοριστεί αν η διπλή νομική βάση των άρθρων 133 ΕΚ και 174, παράγραφος 4, ΕΚ, είναι η προσήκουσα, πρέπει να εξεταστεί αν, βάσει του σκοπού και του περιεχομένου του, το πρωτόκολλο αφορά συγχρόνως το περιβάλλον και το εμπόριο — πλευρές οι οποίες είναι αμφότερες ουσιώδεις —, οπότε η διπλή νομική βάση θα ήταν αναγκαία για να παρασχεθεί η δυνατότητα στην Κοινότητα να συνάψει το πρωτόκολλο, ή αν το πρωτόκολλο έχει επιπτώσεις επί της πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος ή επί της εμπορικής πολιτικής μόνον κατά τρόπο παρεπόμενο, οπότε μια μοναδική νομική βάση θα ήταν επαρκής ώστε να παρέχεται η δυνατότητα τέτοιας συνάψεως.

Το Συμβούλιο διαπιστώνει ότι το πρωτόκολλο παραπέμπει, στο προοίμιό του, στα άρθρα 19, παράγραφοι 3 και 4, 8, στοιχείο ζ', και 17 της συμβάσεως, καθώς και στην απόφαση ΙΙ/5 της Συνδιασκέψεως των μερών της εν λόγω συμβάσεως. Αποτελεί επομένως μέρος ενός συνόλου μέτρων τα οποία έλαβε η διεθνής κοινότητα για να προστατεύσει και να διατηρήσει τη βιολογική ποικιλομορφία.

Το Συμβούλιο παραπέμπει επίσης στα άρθρα 1 και 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου για να υπογραμμίσει τον περιβαλλοντικό του στόχο.

Κατά το Συμβούλιο, είναι αναμφισβήτητο ότι το πρωτόκολλο αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων με πρωταρχικό στόχο την εφαρμογή μέσων, όπως η εισαγωγή διαδικασίας «προηγούμενης συμφωνίας εν γνώσει όλων των σχετικών παραμέτρων», που προβλέπεται στο άρθρο 19, παράγραφος 3, της συμβάσεως, τα οποία αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των κινδύνων για τη διατήρηση και την αειφόρο χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας, καθώς και για την υγεία των ανθρώπων, κινδύνων οι οποίοι συνδέονται με τη χρήση και την ελευθέρωση ΖΤΟ προερχόμενων από τη βιοτεχνολογία.

Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος, οι στόχοι της οποίας διευκρινίζονται στο άρθρο 174 ΕΚ, ανταποκρίνεται πλήρως, κατά την άποψη του Συμβουλίου, προς τον στόχο του πρωτοκόλλου.

Το περιεχόμενο της συμφωνίας μαρτυρεί επίσης, κατά την άποψη του Συμβουλίου, τον πρωτεύοντα χαρακτήρα των στοιχείων που αναφέρονται στη διατήρηση της βιολογικής ποικιλομορφίας καθώς και ότι οι εμπορικές πλευρές αποτελούν παρεπόμενα στοιχεία των διατάξεων που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, όπως των διατάξεων που αναφέρονται ιδίως στην αρχή της προφυλάξεως και στην αξιολόγηση των κινδύνων σύμφωνα με δοκιμασμένες επιστημονικές μεθόδους.

Το Συμβούλιο εκτιμά συνεπώς ότι, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού και του περιεχομένου του, το πρωτόκολλο και, κατά συνέπεια, η πράξη περί συνάψεως του εμπί-

πτουν στο πεδίο της πολιτικής που ακολουθεί η Κοινότητα στον τομέα του περιβάλλοντος. Κατά συνέπεια, η απόφαση περί συνάψεως του εν λόγω πρωτοκόλλου πρέπει να στηρίζεται στο άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ.

Το Συμβούλιο φρονεί ότι η τελευταία αυτή διάταξη αποτελεί τη μόνη δυνατή νομική βάση της πράξεως περί συνάψεως του πρωτοκόλλου, αποκλεισμένου του άρθρου 133 ΕΚ, διότι το κύριο ή επικρατέστερο συστατικό στοιχείο του εν λόγω πρωτοκόλλου, κατά την έννοια της προμνημονευθείσας αποφάσεως της 28ης Ιουνίου 1994, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, είναι σαφώς η προστασία του περιβάλλοντος.

Κατά την άποψη του Συμβουλίου, η νομολογία την οποία μνημονεύει η Επιτροπή προς στήριξη της ευρείας ερμηνείας του πεδίου της κοινής εμπορικής πολιτικής αναφέρεται σε κλασικά εμπορικά μέτρα (βλ. την απόφαση *Tchernobyl*, σκέψεις 18 και 19, καθώς και την προμνημονευθείσα γνωμοδότηση 1/94, σκέψη 31, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε, αναφορικά με τη συμφωνία ΥΦΥ, ότι μια συμφωνία έχει καθαρά εμπορικό χαρακτήρα μόνον αν το κύριο ή επικρατέστερο συστατικό της στοιχείο αφορά το εμπόριο). Το Συμβούλιο υπενθυμίζει, αναφέροντας πολλά παραδείγματα, ότι πολυάριθμες συμφωνίες στον τομέα του περιβάλλοντος, έχουσες πλευρές συνδεόμενες με το διεθνές εμπόριο, συνήφθησαν από τον κοινοτικό νομοθέτη βάσει είτε του άρθρου 130 Σ της Συνθήκης, είτε του άρθρου 235 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 308 ΕΚ), προκειμένου για την περίοδο κατά την οποία η Συνθήκη δεν προέβλεπε ειδική νομική βάση στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος.

Όσον αφορά το κατά πόσον η ουσιαστική νομική βάση της απόφασης περί συνάψεως του πρωτοκόλλου — σε αντιδιαστολή προς τη «διαδικαστική» νομική βάση, ήτοι το άρθρο 300 ΕΚ — πρέπει να είναι το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ ή το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ, το Συμβούλιο επαναλαμβάνει τις αμφιβολίες του όσον αφορά το παραδεκτό της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως. Κατά την άποψή του, το αντικείμενο της διαδικασίας η οποία προβλέπεται στο άρθρο 300, παράγραφος 6, ΕΚ είναι ο καθορισμός του συμβατού μιας συμφωνίας με τις διατάξεις της Συνθήκης, συμπεριλαμβανομένων των ζητημάτων κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, αλλά όχι ο καθορισμός της προσήκουσας νομικής βάσεως μιας απόφασης περί συνάψεως τέτοιας συμφωνίας.

Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, εν πάση περιπτώσει, το ζήτημα αυτό ρυθμίστηκε ήδη με τις προμνημονευθείσες αποφάσεις *Safety Hi-Tech* και *Bettati*.

Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, το Συμβούλιο προβάλλει ότι δύσκολα αντιλαμβάνεται το περιεχόμενό του και τον λυσιτελή του χαρακτήρα. Παρά τα συνδεδεμένα με τις μικτές συμφωνίες προβλήματα τα οποία επικαλείται η Επιτροπή, το εν λόγω κοινοτικό όργανο δέχεται εν πάση περιπτώσει, κατά την άποψη του Συμβουλίου, τον μικτό χαρακτήρα του πρωτοκόλλου. Ο καθορισμός της εκτάσεως της αρμοδιότητας — δευτερεύοντος ή μη χαρακτήρα — των κρατών μελών θα εξαρτηθεί από το στάδιο της προόδου της εσωτερικής κοινοτικής νομοθεσίας κατά την ημερομηνία συνάψεως του πρωτοκόλλου. Επί του παρόντος, η κοινοτική νομοθεσία δεν καλύπτει παρά πολύ μερικώς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το πρωτόκολλο.

Εν κατακλείδι, το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο, κυρίως, να κρίνει ότι η αίτηση γνωμοδοτήσεως είναι απαράδεκτη και, επικουρικός, στην περίπτωση κατά την οποία η αίτηση γνωμοδοτήσεως θα κρίνονταν παραδεκτή, να απαντήσει ως εξής στο πρώτο ερώτημα:

«τα άρθρα 133 και 174, παράγραφος 4, σε συνδυασμό με τις ασκούσες επιρροή διατάξεις του άρθρου 300 της Συνθήκης ΕΚ, δεν αποτελούν την προσήκουσα νομική βάση για την πράξη περί συνάψεως, εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, του πρωτοκόλλου, αυτή δε η πράξη πρέπει να στηρίζεται στο άρθρο 175, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με τις ασκούσες επιρροή διατάξεις του άρθρου 300 της Συνθήκης ΕΚ».

Επικουρικότερα, στην περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο θα απαντούσε καταφατικά στο πρώτο ερώτημα, το Συμβούλιο ζητεί από το τελευταίο:

«να κρίνει ότι οι αρμοδιότητες των κρατών μελών να συνάψουν το πρωτόκολλο δεν έχουν δευτερεύοντα χαρακτήρα εν σχέσει προς την κοινοτική αρμοδιότητα».

Η άποψη του Δικαστηρίου

I – Επί του παραδεκτού της αιτήσεως

- 1 Από τα υποβληθέντα ερωτήματα προκύπτει ότι το Δικαστήριο καλείται κατ' ουσίαν, αφενός, να αποφανθεί επί της επιλογής της προσήκουσας νομικής βάσεως της πράξεως με την οποία το Συμβούλιο προτίθεται να συνάψει το πρωτόκολλο και, ειδικότερα, επί του κατά πόσο πρέπει να στηριχθεί η συναίνεση της Κοινότητας να δεσμεύεται από το πρωτόκολλο στα άρθρα 133 ΕΚ και 174, παράγραφος 4, ΕΚ, αφετέρου δε να εξετάσει αν οι αρμοδιότητες, τις οποίες τα κράτη μέλη θα συνέχιζαν να ασκούν λόγω της συμμετοχής τους στο πρωτόκολλο στο πλευρό της Κοινότητας, έχουν, λαμβανομένων υπόψη των τομέων που καλύπτει το πρωτόκολλο, δευτερεύοντα ή πρωτεύοντα χαρακτήρα εν σχέσει προς τις αρμοδιότητες της Κοινότητας.
- 2 Κατά την άποψη της Ισπανικής και της Γαλλικής Κυβερνήσεως, καθώς και του Συμβουλίου, τέτοια ερωτήματα δεν εμπίπτουν στο αντικείμενο του άρθρου 300, παράγραφος 6, ΕΚ καθόσον δεν αφορούν ούτε το συμβατό της υπό μελέτη συμφωνίας με τη Συνθήκη ούτε την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών ενόψει της εν λόγω συμφωνίας.
- 3 Πρέπει εκ προοιμίου να υπομνηστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η γνωμοδότηση του Δικαστηρίου, βάσει του άρθρου 300, παράγραφος 6, ΕΚ, μπορεί να ζητηθεί ιδίως επί των ζητημάτων που αφορούν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών για τη σύναψη ορισμένης συμφωνίας με τρίτες χώρες (βλ., ιδίως, την προμνημονευθείσα γνωμοδότηση 1/75, ιδίως σ. 416, και τις προμνημονευθείσες γνωμοδοτήσεις 1/78, σκέψη 30, 2/91, σκέψη 3, και 1/94, σκέψη 9). Το άρθρο 107, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας επιρρωννύει την ερμηνεία αυτή.

- 4 Εν προκειμένω, ούτε η Επιτροπή, ούτε τα κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις, ούτε το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, αμφιβάλλουν περί του ότι η Κοινότητα έχει την αρμοδιότητα να εγκρίνει το πρωτόκολλο. Δεν τέθηκε επίσης υπό αμφισβήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου το συμβατό των ουσιαστικών διατάξεων του πρωτοκόλλου με τη Συνθήκη. Υπό συζήτηση είναι μόνον η νομική βάση της αρμοδιότητας της Κοινότητας και η φύση της, αποκλειστική ή συντρέχουσα, καθώς και η οριοθέτησή της εν σχέσει προς την αρμοδιότητα των κρατών μελών.
- 5 Συναφώς, επισημαίνεται ότι η επιλογή της προσήκουσας νομικής βάσεως ενέχει σπουδαιότητα συνταγματικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, εφόσον η Κοινότητα διαθέτει μόνο κατά παραχώρηση αρμοδιότητες, πρέπει να συνδέσει το πρωτόκολλο με διάταξη της Συνθήκης η οποία την εξουσιοδοτεί να εγκρίνει τέτοια πράξη. Η προσφυγή σε εσφαλμένη νομική βάση μπορεί συνεπώς να καταστήσει ανίσχυρη την ίδια την πράξη περί συνάψεως του πρωτοκόλλου και, επομένως, να καταστήσει πλημμελή τη συναίνεση της Κοινότητας να δεσμεύεται από τη συμφωνία, τη σύναψη της οποίας προσυπέγραψε. Αυτό ισχύει ιδίως όταν η Συνθήκη δεν παρέχει στην Κοινότητα επαρκή αρμοδιότητα να κυρώσει τη συμφωνία στο σύνολό της, πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να εξεταστεί η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών για τη σύναψη της σκοπούμενης συμφωνίας με τρίτες χώρες, ή ακόμη όταν η προσήκουσα νομική βάση της εν λόγω πράξεως περί συνάψεως προβλέπει νομοθετική διαδικασία διαφορετική από εκείνη που ακολούθησαν πράγματι τα κοινοτικά όργανα.
- 6 Συγκεκριμένα, η αναγνώριση του ανισχύρου της πράξεως περί συνάψεως της συμφωνίας, λόγω της εσφαλμένης νομικής βάσεως τέτοιας πράξεως, μπορεί να δημιουργήσει, τόσο στο κοινοτικό επίπεδο όσο και στη διεθνή έννομη τάξη, περιπλοκές που έχει ακριβώς ως στόχο να προλαμβάνει η εξαιρετική διαδικασία της προηγούμενης υποβολής στο Δικαστήριο αιτήσεως γνωμοδότησεως, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 300, παράγραφος 6, ΕΚ (βλ. την προμνημονευθείσα γνωμοδότηση 1/75, σ. 416 και 417, καθώς και τη γνωμοδότηση 2/94, της 28ης Μαρτίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-1759, σκέψεις 3 έως 6).
- 7 Πρέπει επομένως να εξεταστεί το παραδεκτό της αιτήσεως γνωμοδότησεως βάσει των προηγούμενων εκτιμήσεων.

- 8 Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, δεν αποκλείεται, κατά μια πρώτη ανάλυση, κατόπιν αναγνώσεως της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως, να εμπίπτει η σύναψη του πρωτοκόλλου στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας βάσει του άρθρου 133 ΕΚ.
- 9 Σε αυτό το στάδιο εξετάσεως της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως, πρέπει συνεπώς να διαπιστωθεί ότι το πρώτο υποβληθέν ερώτημα, το οποίο αναφέρεται στην επιλογή της νομικής βάσεως ενόψει της συνάψεως του πρωτοκόλλου, αφορά την ίδια την ύπαρξη αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας, βάσει της κοινής εμπορικής πολιτικής, να αποφασίσει τη σύναψη του πρωτοκόλλου, η δε απάντηση στο ερώτημα αυτό θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις επί της ακολουθητέας νομοθετικής διαδικασίας. Η διαπίστωση αυτή αρκεί για να δικαιολογήσει το παραδεκτό του πρώτου ερωτήματος.
- 10 Το Συμβούλιο προσθέτει πάντως ότι απέκλειτο στην Επιτροπή να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως κατά της αποφάσεως της 15ης Μαΐου 2000 σχετικά με την υπογραφή του πρωτοκόλλου εξ ονόματος της Κοινότητας, θέτοντας υπό αμφισβήτηση τη νομική βάση που επελέγη προς τον σκοπό αυτό, και επομένως είναι εκπρόθεσμη η εκ μέρους της Επιτροπής αμφισβήτηση, με την επίκληση του ίδιου λόγου, της πράξεως που το Συμβούλιο προτίθεται να θεσπίσει ενόψει της εγκρίσεως του πρωτοκόλλου.
- 11 Συναφώς, αρκεί η επισήμανση ότι η πράξη με την οποία παρέχεται εξουσιοδότηση υπογραφής διεθνούς συμφωνίας και η πράξη περί συνάψεως της συμφωνίας αποτελούν δύο χωριστές νομικές πράξεις, οι οποίες συνεπάγονται ουσιαδώς χωριστές υποχρεώσεις για τα ενδιαφερόμενα μέρη, η δεύτερη δε ουδόλως είναι επιβεβαιωτική της πρώτης. Υπό τις συνθήκες αυτές, η απουσία προσφυγής ακυρώσεως κατά της πρώτης πράξεως δεν εμποδίζει την άσκηση προσφυγής κατά της πράξεως περί συνάψεως της υπό μελέτη συμφωνίας, ούτε καθιστά απαράδεκτη αίτηση γνωμοδοτήσεως με την οποία εγείρεται το ζήτημα του συμβατού της συμφωνίας με τη Συνθήκη.

12. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να υπομνηστεί ότι το γεγονός ότι ορισμένα ζητήματα μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο άλλων ενδίκων μέσων, ιδίως δε της προσφυγής ακυρώσεως βάσει του άρθρου 230 ΕΚ, δεν συνιστά επιχείρημα για να αποκλειστεί η δυνατότητα να ζητηθεί από το Δικαστήριο να τα εξετάσει προκαταρκτικώς, δυνάμει του άρθρου 300, παράγραφος 6, ΕΚ (βλ. προμνημονευθείσα γνωμοδότηση 2/92, σκέψη 14).
13. Όσον αφορά το δεύτερο υποβληθέν ερώτημα, λαμβάνει ως αφετηρία την υπόθεση ότι δεν θα αναγνωριζόταν στην Κοινότητα αποκλειστική αρμοδιότητα, βάσει του άρθρου 133 ΕΚ, για να συνάψει το πρωτόκολλο στο σύνολό του, αλλά η Κοινότητα θα αναλάμβανε υποχρεώσεις έναντι των λοιπών συμβαλλομένων μερών βάσει των άρθρων 133 ΕΚ και 174, παράγραφος 4, ΕΚ από κοινού. Στην περίπτωση αυτή, το πρωτόκολλο θα συνάπτονταν συγχρόνως από την Κοινότητα, βάσει των αρμοδιοτήτων της στους τομείς της εμπορικής πολιτικής και της προστασίας του περιβάλλοντος, και από τα κράτη μέλη, βάσει των αρμοδιοτήτων που διατηρούν στον τελευταίο τομέα. Επομένως, η Επιτροπή επιθυμεί να λάβει διευκρινίσεις σχετικά με την ενδεχόμενη επιρροή της εκτάσεως των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων της Κοινότητας και των κρατών μελών της επί της εφαρμογής του εν λόγω πρωτοκόλλου.
14. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, το ερώτημα αυτό είναι καθαρά θεωρητικό και ουδεμία επίδραση έχει επί του συμβατού του πρωτοκόλλου με τη Συνθήκη. Θα έπρεπε συνεπώς να απορριφθεί ως απαράδεκτο.
15. Συναφώς, πρέπει να επισημανθεί ότι, εφόσον η ύπαρξή τους διαπιστώθηκε, η έκταση των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων της Κοινότητας και των κρατών μελών στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος δεν μπορεί, καθεαυτή, να επηρεάσει την ίδια την αρμοδιότητα της Κοινότητας να συνάψει το πρωτόκολλο ούτε, γενικότερα, το ουσιαστικό ή το τυπικό κύρος του πρωτοκόλλου βάσει της Συνθήκης.

- 16 Είναι βεβαίως αυτονόητο ότι η έκταση των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων της Κοινότητας και των κρατών μελών στους τομείς που διέπονται από το πρωτόκολλο καθορίζει την έκταση της αντίστοιχης ευθύνης τους όσον αφορά την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το εν λόγω πρωτόκολλο. Το άρθρο 34, παράγραφοι 2 και 3, της συμβάσεως λαμβάνει ακριβώς υπόψη την εκτίμηση αυτή, καλώντας ιδίως τους περιφερειακούς οργανισμούς οικονομικής ολοκληρώσεως, οι οποίοι είναι συμβαλλόμενα μέρη της συμβάσεως ή οποιουδήποτε πρωτοκόλλου της, να γνωστοποιήσουν με τα έγγραφα εγκρίσεως την έκταση των αρμοδιοτήτων τους και να ενημερώσουν τον θεματοφύλακα για κάθε σχετική τροποποίηση της εκτάσεως των αρμοδιοτήτων αυτών.
- 17 Αυτή η εκτίμηση πάντως δεν είναι αφεαυτής ικανή να δικαιολογήσει την προσφυγή στη διαδικασία του άρθρου 300, παράγραφος 6, ΕΚ, η οποία αποσκοπεί, όπως υπογραμμίστηκε ήδη στη σκέψη 6 της παρούσας γνωμοδοτήσεως, στην πρόληψη των περιπλοκών που θα μπορούσαν να αναφύουν τόσο σε διεθνές όσο και σε κοινοτικό επίπεδο όταν διαπιστώνεται, μετά τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας από την Κοινότητα, ότι η συμφωνία αυτή δεν είναι συμβατή με τη Συνθήκη. Αντικείμενο της διαδικασίας αυτής δεν είναι η ρύθμιση των δυσχερειών που συνδέονται με την εφαρμογή υπό μελέτη συμφωνίας επιπίπτουσας στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Κοινότητας και των κρατών μελών.
- 18 Πρέπει να υπογραμμιστεί συναφώς ότι, εν πάση περιπτώσει, όταν διαπιστώνεται ότι ο τομέας διεθνούς συμφωνίας εμπίπτει εν μέρει στην αρμοδιότητα της Κοινότητας και εν μέρει σε εκείνη των κρατών μελών, πρέπει να διασφαλιστεί η στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων τόσο κατά τη διαδικασία διαπραγματεύσεων και συνάψεως της συμφωνίας όσο και κατά την εκπλήρωση των αναληφθεισών υποχρεώσεων. Αυτή η υποχρέωση συνεργασίας απορρέει από την απαίτηση ενότητας διεθνούς εκπροσωπήσεως της Κοινότητας (βλ. απόφαση 1/78, της 14ης Νοεμβρίου 1978, Rec. 1978, σ. 2151, σκέψεις 34 έως 36· προμνημονευθείσες γνωμοδοτήσεις 2/91, σκέψη 36, και 1/94, σκέψη 108).
- 19 Βάσει των ανωτέρω εκτιμήσεων, η παρούσα αίτηση γνωμοδοτήσεως κρίνεται παραδεκτή μόνον καθόσον αναφέρεται στο κατά πόσο το πρωτόκολλο εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας ή σε συντρέχουσα αρμοδιότητα της Κοινότητας και των κρατών μελών.

II – Επί της ουσίας

- 20 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το πρωτόκολλο εμπίπτει ουσιαδώς στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 133, παράγραφος 3, ΕΚ, αλλά δεν αποκλείει το ενδεχόμενο, ορισμένα ζητήματα αναφερόμενα ειδικότερα στην προστασία του περιβάλλοντος να βγαίνουν πέραν του πλαισίου της διατάξεως αυτής. Συνεπώς, κατά την Επιτροπή, τα άρθρα 133 ΕΚ και 174, παράγραφος 4, ΕΚ συνιστούν την προσήκουσα νομική βάση για τη σύναψη του εν λόγω πρωτοκόλλου.
- 21 Η ερμηνεία αυτή αμφισβητείται από το Συμβούλιο και από τα κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις. Τα τελευταία εκτιμούν ότι, λόγω κυρίως του σκοπού και του περιεχομένου του πρωτοκόλλου, η σύναψή του μπορεί να στηρίζεται μόνον στο άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ. Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει επίσης ότι η τελευταία αυτή διάταξη συνιστά την προσήκουσα νομική βάση της πράξεως περί συνάψεως του εν λόγω πρωτοκόλλου, δεν αποκλείει όμως την πρόσθετη αναφορά στο άρθρο 133 ΕΚ, καθ' ο μέτρο θα διαπιστωνόταν ότι οι επιπτώσεις επί του εμπορίου των ΖΤΟ προστίθενται κατά τρόπο ουσιαδών στην προστασία του περιβάλλοντος, που αποτελεί τον πρώτο στόχο του πρωτοκόλλου.
- 22 Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως, συμπεριλαμβανομένης εκείνης που θεσπίζεται ενόψει της συνάψεως διεθνούς συμφωνίας, δεν είναι προϊόν της πεποιθήσεως και μόνον του συντάκτη της πράξεως, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεκτικά δικαιοδοτικού ελέγχου. Μεταξύ των στοιχείων αυτών συγκαταλέγονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως (βλ. την προμνημονευθείσα απόφαση Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, σκέψη 22, την απόφαση της 4ης Απριλίου 2000, C-269/97, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2000, σ. I-2257, σκέψη 43, και την προμνημονευθείσα απόφαση Ισπανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 58).
- 23 Αν από την εξέταση της κοινοτικής πράξεως αποδεικνύεται ότι αυτή επιδιώκει διπλό στόχο ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, εκ των οποίων η μία μπορεί να

χαρακτηριστεί ως κύρια ή δεσπόζουσα, ενώ η άλλη είναι απλώς παρακολουθηματική, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε μία μόνη νομική βάση, ήτοι εκείνη η οποία απαιτείται από τον κύριο ή δεσπόζοντα στόχο ή από την κύρια ή δεσπόζουσα συνιστώσα (βλ. την προμνημονευθείσα απόφαση «οδηγία περί αποβλήτων», σκέψεις 19 και 21· την απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1999, C-42/97, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1999, σ. I-869, σκέψεις 39 και 40, καθώς και την προμνημονευθείσα απόφαση Ισπανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 59). Κατ' εξαίρεση, αν διαπιστώνεται ότι η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πολλούς στόχους, οι οποίοι συνδέονται μεταξύ τους κατά τρόπο αδιαχώριστο, χωρίς ο ένας να είναι δευτερεύων και έμμεσος εν σχέσει προς τον άλλον, η πράξη αυτή μπορεί να στηρίζεται στις διάφορες αντίστοιχες νομικές βάσεις (βλ., υπό την έννοια αυτή, τις προμνημονευθείσες αποφάσεις «διοξείδιο του τιτανίου», σκέψεις 13 και 17, καθώς και της 23ης Φεβρουαρίου 1999, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψη 38).

- 24 Όσον αφορά την ερμηνεία διεθνούς συμφωνίας, πρέπει επιπλέον να υπομνηστεί ότι, δυνάμει του άρθρου 31 της Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των Συνθηκών, «οι συνθήκες πρέπει να ερμηνεύονται με καλή πίστη, σύμφωνα με τη συνήθη έννοια των όρων τους λαμβανομένων υπόψη των συμφραζομένων και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού τους».
- 25 Εν προκειμένω, κατ' εφαρμογήν αυτών των ερμηνευτικών κριτηρίων, γεννάται το ερώτημα αν το πρωτόκολλο αποτελεί, ενόψει των συμφραζομένων του, του σκοπού και του περιεχομένου του, συμφωνία θεσπισθείσα κυρίως στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, η οποία μπορεί να έχει παρεπόμενες επιπτώσεις επί του εμπορίου των ΖΤΟ, ή, αντιστρόφως, αν έχει κυρίως τον χαρακτήρα συμφωνίας στον τομέα της πολιτικής του διεθνούς εμπορίου, η οποία λαμβάνει υπόψη, κατά τρόπο παρεπόμενο, ορισμένες περιβαλλοντικές απαιτήσεις, ή ακόμη αν αφορά, κατά τρόπο αδιαχώριστο, συγχρόνως την προστασία του περιβάλλοντος και το διεθνές εμπόριο.
- 26 Διαπιστώνεται κατ' αρχάς ότι το πρωτόκολλο καταρτίστηκε σύμφωνα με την απόφαση Π/5 της Συνδιασκέψεως των μερών της συμβάσεως, η οποία πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 19, παράγραφος 3, της συμβάσεως, κατά τις οποίες τα συμβαλλόμενα μέρη καλούνται να διερευνήσουν τη σκοπιμότητα

λήψεως μέτρων, ιδίως διαδικαστικού χαρακτήρα, «στον τομέα της ασφαλούς μεταφοράς, χειρισμού και χρήσης κάθε ζώντος τροποποιημένου οργανισμού που προέρχεται από τη βιοτεχνολογία και ο οποίος μπορεί να εμφανίσει ανεπιθύμητες δράσεις σε ό,τι αφορά τη διατήρηση και την αυτοσυντηρούμενη χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας».

27 Δεν αμφισβητείται ότι η σύμβαση, η οποία άλλωστε συνήφθη από την Κοινότητα βάσει του άρθρου 130 Σ της Συνθήκης, αποτελεί πράξη εμπέπτουσα στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Η εν λόγω σύμβαση είναι το αποτέλεσμα της Συνδιασκέψεως των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (ΣΗΕΠΕ), η οποία πραγματοποιήθηκε στο Ρίο ντε Τζανέιρο τον Ιούνιο 1992. Το άρθρο 1 της συμβάσεως προβλέπει, ειδικότερα, ότι οι στόχοι της είναι «η διατήρηση της βιολογικής ποικιλομορφίας, η αυτοσυντηρούμενη χρησιμοποίηση των συστατικών της και ο ορθός και ισότιμος καταμερισμός των πλεονεκτημάτων που θα προκύψουν από τη χρησιμοποίηση των γενετικών πόρων».

28 Κατά το άρθρο 31 της Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών, βάσει των συμφραζομένων της συμβάσεως περί της βιολογικής ποικιλομορφίας πρέπει να εξευρεθεί ο σκοπός και να διευκρινιστεί το αντικείμενο του πρωτοκόλλου, του οποίου η δεύτερη και η τρίτη αιτιολογική σκέψη παραπέμπουν σε ορισμένες διατάξεις της εν λόγω συμβάσεως, ιδίως στο άρθρο 19, παράγραφος 3, και στην απόφαση Π/5 της Συνδιασκέψεως των μερών της συμβάσεως. Πολλές διατάξεις του πρωτοκόλλου, ειδικότερα τα άρθρα του 3, 7, 16, 18, 20, 22, 27 έως 35 και 37, αναφέρονται επίσης στη σύμβαση ή στη Συνδιάσκεψη των μερών της συμβάσεως.

29 Όσον αφορά έπειτα τον σκοπό του πρωτοκόλλου, από το άρθρο του 1, το οποίο παραπέμπει στην αρχή 15 της Διακηρύξεως του Ρίο για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, προκύπτει αναμφιβόλως ότι το πρωτόκολλο επιδιώκει στόχο έχοντα περιβαλλοντικό χαρακτήρα, ο οποίος επιτείνεται από την αναφορά στην αρχή της προφύλαξης που συνιστά θεμελιώδη αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος, μνημονευόμενη στο άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ.

- 30 Ο στόχος της διασφάλισης «επαρκούς» προστασίας κατά τη μεταφορά, τον χειρισμό και τη χρήση των ΖΤΟ προκύπτει επίσης σαφώς από τον τίτλο του πρωτοκόλλου, ο οποίος αναφέρεται ρητώς στην «πρόληψη των κινδύνων που προέρχονται από τη βιοτεχνολογία», καθώς και από την πέμπτη έως και την όγδοη αιτιολογική σκέψη του, όπου υπογραμμίζονται οι κίνδυνοι που θα μπορούσε να συνεπάγεται η βιοτεχνολογία για την υγεία των ανθρώπων, η ανάγκη να γίνεται χρήση της βιοτεχνολογίας υπό συνθήκες ασφαλείας ικανοποιητικές για το περιβάλλον και την υγεία των ανθρώπων καθώς και «η πρωταρχική σημασία που έχουν για την ανθρωπότητα τα κέντρα προελεύσεως και τα κέντρα γενετικής ποικιλομορφίας».
- 31 Όσον αφορά τέλος το περιεχόμενο του πρωτοκόλλου, η θεμελιώδης υποχρέωση η οποία επιβάλλεται στα συμβαλλόμενα μέρη από το άρθρο του 2, παράγραφος 2, να προλαμβάνουν ή να περιορίζουν τους κινδύνους για τη βιολογική ποικιλομορφία κατά τη δημιουργία, τον χειρισμό, τη μεταφορά, τη χρήση, τη διακίνηση και την ελευθέρωση κάθε ΖΤΟ, εκφράζει σαφώς τον περιβαλλοντικό σκοπό του εν λόγω πρωτοκόλλου.
- 32 Από το άρθρο 4 του πρωτοκόλλου, το οποίο προβλέπει, σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του, ότι αφορά κάθε ΖΤΟ «ο οποίος θα μπορούσε να έχει αρνητικές επιπτώσεις επί [...] της βιολογικής ποικιλομορφίας και να συνεπάγεται επίσης κινδύνους για την υγεία των ανθρώπων», μπορεί επίσης να συναχθεί ότι ο ιδιάζων στόχος του πρωτοκόλλου αυτού είναι η προστασία του περιβάλλοντος.
- 33 Υπό την ίδια έννοια, για να παρασχεθεί στα συμβαλλόμενα μέρη η δυνατότητα να εκπληρώσουν τη θεμελιώδη υποχρέωσή τους, στην οποία αναφέρεται το άρθρο 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου, με το πρωτόκολλο εισάγονται πολλές διαδικασίες ελέγχου (βλ. τα άρθρα του 7 έως 13), μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η «διαδικασία προηγούμενης συμφωνίας εν γνώσει όλων των σχετικών παραμέτρων», η οποία αποτελεί τυπικό εργαλείο της πολιτικής του περιβάλλοντος (βλ., σχετικά με την εισαγωγή συστήματος προηγούμενης ενημερώσεως και αδειας αναφορικά με τις μεταφορές αποβλήτων μεταξύ κρατών μελών, την προμνημονευθείσα απόφαση της 28ης Ιουνίου 1994, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψεις 23, 25 και 26). Το πρω-

τόκολλο αναφέρεται επίσης στην αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων που συνδέονται με τη χρήση, τον χειρισμό και τις διασυνοριακές διακινήσεις ΖΤΟ (άρθρα 15 και 16), στις ακούσιες διασυνοριακές διακινήσεις και στα μέτρα επείγοντος χαρακτήρα (άρθρο 17), στον χειρισμό, τη μεταφορά, τη συσκευασία και τον χαρακτηρισμό των ΖΤΟ (άρθρο 18). Τέλος, τα άρθρα 19 έως 28 του πρωτοκόλλου, των οποίων το αντικείμενο εκτέθηκε συνοπτικά κατά την παρουσίαση της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως, εφαρμόζονται σε οποιοδήποτε είδος διασυνοριακής διακινήσεως και αποσκοπούν επίσης, κυρίως, στο να παρασχεθεί η δυνατότητα στα συμβαλλόμενα μέρη να συμμορφωθούν προς τη θεμελιώδη υποχρέωσή τους η οποία προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του εν λόγω πρωτοκόλλου.

34 Από τη διενεργηθείσα στις σκέψεις 26 έως 33 της παρούσας γνωμοδοτήσεως εξέταση αναφορικά με τα συμφραζόμενα, τον στόχο και το περιεχόμενο του πρωτοκόλλου προκύπτει επομένως ότι ο σκοπός ή η κύρια συνιστώσα του εν λόγω πρωτοκόλλου είναι η προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας έναντι των αρνητικών επιπτώσεων που θα μπορούσαν να προέρχονται από δραστηριότητες συνεπαγόμενες τον χειρισμό των ΖΤΟ και ιδίως από τις διασυνοριακές διακινήσεις των ΖΤΟ.

35 Η Επιτροπή εκτιμά εντούτοις ότι το πρωτόκολλο emπίπτει, κυρίως, στον τομέα της ρυθμίσεως του διεθνούς εμπορίου. Αναφέρεται συναφώς στη νομολογία του Δικαστηρίου η οποία, κατά την άποψή της, έχει από μακρού χρόνου κάνει δεκτή μια ευρεία ερμηνεία της έννοιας της κοινής εμπορικής πολιτικής (βλ. προμνημονευθείσα γνωμοδότηση 1/78, σκέψη 45). Το γεγονός ότι μια ρύθμιση περί του διεθνούς εμπορίου ορισμένων προϊόντων επιδιώκει, κυρίως, στόχους μη εμπορικού χαρακτήρα — όπως η προστασία του περιβάλλοντος ή της υγείας των ανθρώπων, η συνεργασία για την ανάπτυξη, στόχοι εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας ή γεωργικής πολιτικής — δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια, κατά την Επιτροπή, να αποκλείει την αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας και να δικαιολογεί την προσφυγή, π.χ., στο άρθρο 175 ΕΚ, εφόσον τα οικεία μέτρα σκοπούν ειδικώς στη ρύθμιση των εξωτερικών συναλλαγών της Κοινότητας (βλ., υπό την έννοια αυτή, τις προμνημονευθείσες αποφάσεις της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψεις 16 έως 20· Tchernobyl, σκέψεις 17 έως 20· Werner, σκέψεις 8 έως 11· Leifer κ.λπ., σκέψεις 8 έως 11, και Centro-Com, σκέψεις 26 έως 29, καθώς και τις προμνημονευθείσες γνωμοδοτήσεις 1/78, σκέψεις 41 έως 46, και 1/94, σκέψεις 28 έως 34). Στην πραγματικότητα, τα μέτρα περί ρυθμίσεως του διεθνούς εμπορίου επιδιώκουν συχνά, κατά την Επιτροπή, πολλαπλούς και διαφορετικούς στόχους, πράγμα που δεν συνεπάγεται ότι πρέπει να λαμβάνονται βάσει των διαφόρων διατάξεων της Συνθήκης που αναφέρονται στους στόχους αυτούς.

- 36 Η Επιτροπή προσθέτει ότι εκτιμήσεις μη εμπορικού χαρακτήρα έχουν συμπεριληφθεί στη Συμφωνία ΠΟΕ και στα παραρτήματά της, ιδίως στο άρθρο XX της ΓΣΔΕ και στις συμφωνίες ΥΦΥ και ΤΕΕ, χωρίς το Δικαστήριο να έχει ωστόσο απορρίψει, στη σκέψη 34 της προμνημονευθείσας γνωμοδότησεως 1/94, την αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας να συνάψει, βάσει του άρθρου 113 της Συνθήκης, το σύνολο των πολυμερών συμφωνιών περί των εμπορευματικών συναλλαγών.
- 37 Είναι συναφώς αληθές ότι, σύμφωνα με το ίδιο το γράμμα του άρθρου 1 του πρωτοκόλλου, η επιδιωκόμενη «επαρκής προστασία» αφορά, ιδίως, τη «μεταφορά» των ΖΤΟ και ότι «σημασία» πρέπει να αποδίδεται στη «διασυνοριακή διακίνηση» των ΖΤΟ. Είναι επίσης αληθές ότι πολλές διατάξεις του πρωτοκόλλου αναφέρονται ειδικά στον έλεγχο της διακινήσεως αυτής, ιδιαιτέρως όταν οι ΖΤΟ προορίζονται για άμεση χρήση ως είδη διατροφής, ως ζωοτροφές ή για μεταποίηση, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στις εθνικές αρχές να προλαμβάνουν ή να περιορίζουν τους κινδύνους που συνεπάγεται η διακίνηση αυτή για τη βιολογική ποικιλομορφία και την υγεία των ανθρώπων. Ωστόσο, και αν ακόμη υποθεθεί, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, ότι οι εισαγόμενες με το πρωτόκολλο διαδικασίες ελέγχου εφαρμόζονται συχνότερα ή, τουλάχιστον, βάσει της εμπορικής αξίας, προεχόντως στις εμπορικές συναλλαγές ΖΤΟ, από τη διενεργηθείσα στις σκέψεις 26 έως 33 της παρούσας γνωμοδότησεως εξέταση προκύπτει ότι το πρωτόκολλο αποτελεί, λαμβανομένου υπόψη του πλαισίου εντός του οποίου εντάσσεται, του σκοπού και του περιεχομένου του, μέσο προοριζόμενο κυρίως να προλαμβάνει τους κινδύνους που προέρχονται από τη βιοτεχνολογία και όχι να προάγει, να διευκολύνει ή να διέπει τις εμπορικές συναλλαγές.
- 38 Συγκεκριμένα, πρέπει κατ' αρχάς να υπογραμμιστεί ότι, κατά το άρθρο 3, στοιχείο κ', του πρωτοκόλλου, ως «διασυνοριακή διακίνηση» «νοείται κάθε διακίνηση ζώντος τροποποιημένου οργανισμού προερχόμενου από ένα συμβαλλόμενο μέρος και προοριζόμενου για άλλο συμβαλλόμενο μέρος, υπό την επιφύλαξη των άρθρων 17 και 24, κατά τα οποία η “διασυνοριακή διακίνηση” εκτείνεται στη διακίνηση μεταξύ συμβαλλομένων μερών και οντοτήτων που δεν αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη». Τέτοιος ορισμός, ο οποίος είναι ιδιαίτερα ευρύς, σκοπεί να καλύψει κάθε μορφή μετατοπίσεως ΖΤΟ μεταξύ κρατών, ανεξαρτήτως του αν οι μετατοπίσεις αυτές επιδιώκουν ή όχι εμπορικούς σκοπούς. Επομένως, περιλαμβάνονται όχι μόνον οι διακινήσεις ΖΤΟ γεωργικού χαρακτήρα, οι οποίοι «προορίζονται για άμεση χρήση

ως είδη διατροφής, ως ζωοτροφές ή για μεταποίηση», αλλά επίσης οι διασυνοριακές διακινήσεις οι οποίες είναι αθέμιτες, «ακούσιες», ή πραγματοποιούνται για σκοπούς φιλανθρωπικούς, επιστημονικούς ή δημοσίου συμφέροντος.

39 Ομοίως, η αντιπαράθεση των όρων «διακίνηση», «χειρισμός» και «χρήση» των ΖΤΟ, στα άρθρα 1 και 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου, μαρτυρεί τη βούληση των συμβαλλομένων μερών να καλύψουν κάθε είδους μεταχείριση των ΖΤΟ ώστε να διασφαλιστεί η «επαρκής προστασία» της βιολογικής ποικιλομορφίας.

40 Δεύτερον, το γεγονός ότι πολλές διεθνείς συμφωνίες στον εμπορικό τομέα επιδιώκουν πολλαπλούς στόχους και η ευρεία ερμηνεία της έννοιας της κοινής εμπορικής πολιτικής, όπως αυτή προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεν μπορούν να θέσουν υπό αμφισβήτηση τη διαπίστωση κατά την οποία το πρωτόκολλο αποτελεί πράξη εμπίπτουσα κυρίως στην πολιτική του περιβάλλοντος, έστω κι αν τα μέτρα προφυλάξεως μπορούν να επηρεάσουν το διεθνές εμπόριο των ΖΤΟ. Αν γινόταν δεκτή η ερμηνεία της Επιτροπής, θα καθίσταντο σε μεγάλο βαθμό κενές περιεχομένου οι ειδικές διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος, εφόσον, μόλις καθίστατο αντιληπτό ότι η κοινοτική δράση μπορεί να έχει επιπτώσεις επί των εμπορικών συναλλαγών, η υπό μελέτη συμφωνία θα έπρεπε να καταταγεί στην κατηγορία εκείνων οι οποίες εμπíπτουν στην κοινή εμπορική πολιτική. Επισημαίνεται συναφώς ότι η πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος μνημονεύεται ρητώς στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο λ', ΕΚ, ισότιμα με την κοινή εμπορική πολιτική, η οποία μνημονεύεται στο στοιχείο β' της ίδιας διατάξεως.

41 Τρίτον, ανεξαρτήτως της εκτάσεώς τους, οι συνδεόμενες με την εφαρμογή των μικτών συμφωνιών πρακτικές δυσχέρειες, τις οποίες επικαλείται η Επιτροπή για να δικαιολογήσει την προσφυγή στο άρθρο 133 ΕΚ που απονέμει στην Κοινότητα αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, δεν μπορούν να θεωρηθούν λυσιτελείς για την επιλογή της νομικής βάσεως μιας κοινοτικής πράξεως (βλ. προμνημονευθείσα γνωμοδότηση 1/94, σκέψη 107).

- 42 Απεναντίας, από το σύνολο των ανωτέρω εκτιμήσεων προκύπτει ότι η σύναψη του πρωτοκόλλου, εξ ονόματος της Κοινότητας, πρέπει να στηρίζεται σε ενιαία νομική βάση, ειδική για την πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος.
- 43 Συναφώς, όπως έκρινε ήδη το Δικαστήριο (βλ. προμνημονευθείσες αποφάσεις *Peralta*, σκέψη 57, και *Safety Hi-Tech*, σκέψη 43), το άρθρο 174 ΕΚ καθορίζει τους προς επίτευξη στόχους στο πλαίσιο της πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος, ενώ το άρθρο 175 ΕΚ αποτελεί τη νομική βάση για τη θέσπιση των κοινοτικών πράξεων. Το άρθρο 174, παράγραφος 4, ΕΚ προβλέπει βέβαια ειδικώς ότι «ο τρόπος της συνεργασίας της Κοινότητας» με τις τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς «μπορεί να αποτελεί αντικείμενο συμφωνιών των οποίων η διαπραγμάτευση και η σύναψη [...] γίνονται σύμφωνα με το άρθρο 300». Εν προκειμένω πάντως, το πρωτόκολλο δεν περιορίζεται στον καθορισμό του «τρόπου συνεργασίας» στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά εισάγει ιδίως συγκεκριμένους κανόνες σχετικά με τις διαδικασίες ελέγχου όσον αφορά τη διασυνοριακή διακίνηση, την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων, τον χειρισμό, τη μεταφορά, τη συσκευασία και τον χαρακτηρισμό των ΖΤΟ.
- 44 Κατά συνέπεια, το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ αποτελεί την προσήκουσα νομική βάση για τη σύναψη του πρωτοκόλλου εξ ονόματος της Κοινότητας.
- 45 Πρέπει επομένως να εξεταστεί ακόμη αν η Κοινότητα έχει, βάσει του άρθρου 175 ΕΚ, αποκλειστική αρμοδιότητα να συνάψει το πρωτόκολλο λόγω της υπάρξεως πράξεων του παραγωγού δικαίου που έχουν θεσπιστεί στο κοινοτικό πλαίσιο, οι οποίες καλύπτουν ενδεχομένως τον τομέα της βιοασφάλειας και θα μπορούσαν να θιγούν σε περίπτωση συμμετοχής των κρατών μελών στη διαδικασία συνάψεως του εν λόγω πρωτοκόλλου (βλ. απόφαση *AETR*, σκέψη 22).

- 46 Αρχεί συναφώς η διαπίστωση, όπως ορθά επισημαίνουν η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και το Συμβούλιο, ότι, εν πάση περιπτώσει, η πραγματοποιηθείσα σε κοινοτικό επίπεδο εναρμόνιση, στον τομέα εφαρμογής του πρωτοκόλλου, καλύπτει μόνον εν μέρει τέτοιον τομέα [βλ. τις οδηγίες 90/219 και 90/220, καθώς και την οδηγία 2001/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 2001, για τη σκόπιμη ελευθέρωση γενετικά τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον (ΕΕ L 106, σ. 1), της οποίας το άρθρο 36, παράγραφος 1, καταργεί την οδηγία 90/220].
- 47 Από τις προηγούμενες εκτιμήσεις προκύπτει ότι η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα να συνάψουν το πρωτόκολλο.

Κατόπιν των ανωτέρω,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, P. Jann, F. Macken, N. Colneric και S. von Bahr, προέδρους τμήματος, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón, M. Wathelet (εισηγητή), R. Schintgen και B. Σκουρή, δικαστές,

αφού άκουσε τους S. Alber, πρώτο γενικό εισαγγελέα, F. G. Jacobs, P. Léger, D. Ruiz-Jarabo Colomer, J. Mischo, A. Tizzano, L. A. Geelhoed και την C. Stix-Hackl, γενικούς εισαγγελείς,

γνωμοδοτεί ως εξής:

Η αρμοδιότητα για τη σύναψη του πρωτοκόλλου της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία αποτελεί συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Sevón	Wathelet	Schintgen
	Σκουρής	

Λουξεμβούργο, 6 Δεκεμβρίου 2001.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias