

MIŠLJENJE SUDA 1/75

11. studenoga 1975.

„Komisija – Mišljenje na temelju članka 228. stavka 1. UEZ-a”

Sud je 14. srpnja 1975. zaprimio zahtjev za donošenje mišljenja koji je na temelju članka 228. stavka 1. drugog podstavka Ugovora o osnivanju EEZ-a podnijela Komisija Europskih zajednica, prema kojem:

„Vijeće, Komisija ili država članica mogu unaprijed zatražiti mišljenje Suda o tome je li predviđeni sporazum u skladu s odredbama ovog Ugovora. Ako je mišljenje Suda negativno, sporazum može stupiti na snagu samo u skladu s člankom 236.” [neslužbeni prijevod]

Iz pitanja postavljenog u zahtjevu za donošenje mišljenja proizlaze sljedeća razmatranja:

A – Dopuštenost zahtjeva za donošenje mišljenja

Prema članku 228. stavku 1. drugom podstavku, Vijeće, Komisija ili država članica mogu od Suda zatražiti mišljenje o tome je li sporazum koji se planira sklopiti s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnom organizacijom u skladu s odredbama Ugovora.

Da bi zahtjev bio dopušten, nije odlučujući službeni međunarodnopravni naziv predviđenog sporazuma. Izraz „sporazum” iz članka 228. stavka 1. drugog podstavka Ugovora koristi se u općem smislu kako bi se označio svaki dogovor sklopljen između subjekata međunarodnog prava koji je obvezujući, bez obzira na to koji je njegov službeni naziv.

Dogovor o kojem je riječ ispunjava te uvjete. Sadrži „normu”, odnosno pravilo ponašanja u određenom području, koja je precizno određena i obvezuje sudionike. Sama činjenica da je normom izrijekom određeno da su iznimke moguće samo u iznimnim slučajevima i pod točno određenim uvjetima dovoljan je dokaz da je dogovor za ugovorne strane obvezujući i da stoga ispunjava uvjete iz članka 228. stavka 1. drugog podstavka Ugovora.

Razgovori o sadržaju sporazuma završili su te se sada predviđa sklapanje dogovora u obliku rezolucije Vijeća OECD-a.

Međutim, u „nacrtu izvješća Vijeću OECD-a o dogovoru o normi za lokalne troškove” utvrđuje se da sada preostaje samo pojasniti „oblik sudjelovanja Europske ekonomske zajednice u dogovoru, pri čemu se odluka Zajednice na tu temu očekuje vrlo brzo”.

Imajući u vide te čimbenike kao i preporuku Komisije u svezi s „oblikom” sudjelovanja Zajednice u dotičnom dogovoru, nema dvojbe da nacrt dogovora jest „predviđeni” sporazum u smislu članka 228. stavka 1. drugog podstavka Ugovora.

Uostalom, činjenica da je pitanje sukladnosti ovog sporazuma s odredbama Ugovora Komisija postavila radi dobivanja mišljenja Suda o opsegu nadležnosti Zajednice za sklanjanje predviđenog sporazuma nije sama po sebi dovoljna da bi zahtjev bio nedopušten prema gore navedenom članku 228. stavku 1. drugom podstavku.

Sukladnost sporazuma s odredbama Ugovora treba se, naime, procjenjivati poštujući sva pravila Ugovora, odnosno kako ona koja određuju opseg nadležnosti institucija Zajednice tako i ona materijalna.

Svrha članka 228. stavka 1. drugog podstavka je spriječiti komplikacije koje bi mogle nastati zbog osporavanja sukladnosti međunarodnih sporazuma koji obvezuju Zajednicu s Ugovorom u sudskom postupku. Zapravo, sudska odluka kojom bi se možebitno utvrdilo da je neki takav sporazum s obzirom na svoj sadržaj nespojiv ili postupak sklanjanja nesukladan s odredbama Ugovora zasigurno bi stvorila ozbiljne poteškoće ne samo na razini Zajednice, nego i na razini međunarodnih odnosa te bi štetila svim zainteresiranim stranama, uključujući trećim zemljama.

Kako bi se izbjegle takve komplikacije, u Ugovoru je utvrđen iznimni postupak prethodnog upućivanja Sudu kako bi se prije sklanjanja sporazuma razjasnilo je li sporazum u skladu s Ugovorom. Stoga se u taj postupak moraju moći uputiti sva pitanja koja mogu biti predmetom sudske ocjene bilo Suda bilo možebitno nacionalnih sudova, u mjeri u kojoj ta pitanja dovode u sumnju materijalnu ili formalnu valjanost sporazuma s obzirom na Ugovor.

S obzirom na to da se pitanje je li sklanjanje danog sporazuma u nadležnosti Zajednice ili nije i jesu li u danom slučaju te nadležnosti bile izvršavane u skladu s odredbama Ugovora u načelu može Sudu postaviti bilo neposredno na temelju članka 169. ili članka 173. Ugovora, bilo u prethodnom postupku, valja potvrditi da se o njemu može unaprijed zatražiti mišljenje Suda iz članka 228.

Slično tomu, iz činjenice da su razgovori o sadržaju dotičnog dogovora završili nije moguće izvesti valjani argument u prilog zaključku da je zahtjev za donošenje mišljenja nepravodoban jer se, upravo zbog nesporne naravi postupka iz članka 228. stavka 1. drugog podstavka, ne propisuje rok za podnošenje takvog zahtjeva.

Stoga valja zaključiti da ne postoji nijedan razlog za osporavanje dopuštenosti zahtjeva za donošenje mišljenja.

B – Odgovor na postavljena pitanja

Postojanje nadležnosti Zajednice za sklanjanje dogovora OECD-a o normi za lokalne troškove

Da bi se odgovorilo na to pitanje, valja imati na umu osobito članke 112. i 113. Ugovora.

Prvom od tih dviju odredaba određeno je sljedeće:

„ [...] države članice prije kraja prijelaznog razdoblja postupno usklađuju sustave dodjele potpora za izvoz u treće zemlje u mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se

osiguralo da se ne naruši tržišno natjecanje među poduzećima unutar Zajednice.” [neslužbeni prijevod]

Budući da je nedvojbeno da dodjela izvoznih kredita ulazi u sustav potpora koje države članice daju za izvoz, već je iz članka 112. jasno da se predmet norme iz dotičnog dogovora odnosi na područje za koje se odredbama Ugovora priznaje nadležnost Zajednice.

Drugo, člankom 113. stavcima 1. i 2. Ugovora određeno je sljedeće:

„[...] zajednička trgovinska politika temelji se na jedinstvenim načelima, osobito u odnosu na [...] izvoznu politiku [...].” [neslužbeni prijevod]

Područje zajedničke trgovinske politike i, konkretnije, izvozne politike nužno obuhvaća režim potpora za izvoz i, konkretnije, mjere koje se tiču kredita za financiranje lokalnih troškova povezanih s izvoznim djelatnostima. Te mjere zapravo predstavljaju važan element trgovinske politike, čiji pojam ima isti sadržaj bez obzira na to koristi li se u području međunarodnih aktivnosti države ili Zajednice.

Uostalom, direktivama iz područja kreditnog osiguranja, koje je Vijeće donijelo krajem 1970. i početkom 1971., izrijekom se priznaje važna uloga izvoznih kredita kao elementa trgovinske politike u međunarodnoj trgovini.

Stoga, budući da ulazi ne samo u područje režima izvoznih potpora iz članka 112. Ugovora, nego, općenitije, u područje izvozne politike pa samim time i zajedničke trgovinske politike iz članka 113. Ugovora, sadržaj uređen normom iz dotičnog dogovora ulazi u područje nadležnosti Zajednice.

Pri poduzimanju mjera potrebnih za provedbu načela iz gore navedenih odredaba, osobito onih članka 113. Ugovora, u svezi sa zajedničkom trgovinskom politikom, Zajednica je na temelju svojih nadležnosti ovlaštena ne samo donositi unutarnja pravila prava Zajednice, nego i sklapati sporazume s trećim zemljama u skladu s člankom 113. stavkom 2. i člankom 114. Ugovora.

Trgovinska je politika, naime, splet i međudjelovanje unutarnjih i vanjskih mjer, pri čemu nijedna od njih nema prednost pred drugima. U određenim se slučajevima sporazumima provodi prethodno određena politika, u drugima je ta politika određena samim sporazumima.

Ti sporazumi mogu biti okvirni, s ciljem uspostave jedinstvenih načela. Takav je i dogovor o lokalnim troškovima: naime, on nema specifičan sadržaj koji bi bio prilagođen posebnostima aktivnosti izvoznog kreditiranja, nego se ograničava na propisivanje norme, predviđanje određenih iznimki, dopuštanje, u iznimnim slučajevima, odstupanja i, konačno, određivanje općih odredaba. Nadalje, izvozna politika koju treba provoditi u okviru zajedničke trgovinske politike nužno se ne ostvaruje usvajanjem općih i apstraktnih pravila unutarnjeg prava ili prava Zajednice. Zajednička trgovinska politika je prije svega rezultat postupnog razvoja temeljenog na konkretnim mjerama koje se mogu odnositi kako na „autonomne” tako i na vanjske aspekte te politike i koje, da bi bile povezane s područjem zajedničke trgovinske

politike, nužno ne prepostavljaju postojanje velikog broja pravila, nego ta pravila postupno izgrađuju.

1. Isključiva narav nadležnosti Zajednice

Odgovor na to pitanje ovisi, s jedne strane, o predmetu dogovora o kojem je riječ i, s druge, o načinu na koji je Ugovorom zamišljena zajednička trgovinska politika.

Sam dogovor u brojevima I i II određuje poslove na koje se primjenjuje zajednička norma kao i one koji su, za razliku od ovih prvih, isključeni iz njegova područja primjene jer su namijenjeni isključivo u vojne svrhe ili jer su sklopljeni sa zemljama u razvoju.

Na temelju te definicije može se utvrditi da je predmet norme, pa tako i dogovora, jedna od mjera zajedničke trgovinske politike koje su propisane člankom 113. Ugovora.

Tim je člankom, u svrhu obrane zajedničkih interesa Zajednice, ta politika smještena u kontekst funkcioniranja zajedničkog tržišta, unutar kojeg se pojedinačni interesi država članica trebaju nastojati međusobno uskladiti.

Međutim, posve je jasno da je ova konцепцијa nespojiva sa slobodom koju bi si države članice, pozivajući se na usporednu nadležnost, mogle pridržati kako bi odvojeno ostvarile vlastite interese u vanjskim odnosima, uz rizik da time ugroze učinkovitu obranu zajedničkih interesa Zajednice.

Jednostrano djelovanje država članica dovelo bi, naime, do razlika u uvjetima odobravanja izvoznih kredita, što bi narušilo tržišno natjecanje među poduzećima iz različitih država članica na vanjskim tržištima. Učinci tako narušenog tržišnog natjecanja mogu se otkloniti samo posve jednakim uvjetima kreditiranja poduzeća u Zajednici bez obzira na njihovu nacionalnost.

Stoga je neprihvatljivo da u području kao što je ono koje je uređeno dotočnim dogовором i odnosi se na izvoznu politiku i, općenitije, zajedničku trgovinsku politiku, u Zajednici kao i na međunarodnoj razini, pored nadležnosti Zajednice postoji usporedna nadležnost država članica. Iz odredaba članaka 113. i 114. koje se odnose na uvjete pod kojima se, prema Ugovoru, trebaju sklapati sporazumi iz područja trgovinske politike proizlazi da je u toj stvari usporedna nadležnost država članica i Zajednice isključena.

Priznati postojanje takve nadležnosti značilo bi, naime, da u odnosima s trećim zemljama države članice mogu usvojiti stajališta drukčija od onih koje namjerava usvojiti Zajednica, čime bi se iskrivio institucionalni okvir, narušilo uzajamno povjerenje unutar Zajednice i onemogućila Zajednica da ispunjava svoju zadaću obrane zajedničkog interesa.

Pritom nije važno to što su za obveze i financijske terete u svezi s izvršavanjem predviđenog sporazuma neposredno odgovorne države članice. „Unutarnje” i „vanjske” mjere Zajednice u okviru zajedničke trgovinske politike nužno ne podrazumijevaju, s aspekta njihove spojivosti s Ugovorom, prijenos obveza i

financijskih tereta koje mogu prouzročiti na institucije Zajednice. Isključivi cilj tih mjera je zamijeniti jednostrano djelovanje država članica u dotičnom području zajedničkim djelovanjem temeljenim na jedinstvenim načelima za cijelu Zajednicu.

Nije važno ni to što je, u odnosu na proizvode uređene Ugovorom o EZUČ-u, nadležnost država članica za sklapanje predviđenog dogovora zaštićena člankom 71. tog ugovora, prema kojem:

„Ovaj ugovor ne utječe na nadležnost vlada država članica u stvarima trgovinske politike [...].” [neslužbeni prijevod]

Postupanje Suda u ovom je slučaju zatraženo na temelju članka 228. stavka 1. drugog podstavka Ugovora o EEZ-u. Mišljenje čije donošenje se od Suda traži odnosi se, dakle, na problem sukladnosti predviđenog sporazuma s odredbama Ugovora o EEZ-u, a nadležnosti Zajednice za sklapanje tog sporazuma definira samo s obzirom na te odredbe.

S obzirom na potrebu osiguranja što je moguće veće homogenosti međunarodnih poslova u kojima Zajednice sudjeluju, svakako treba isključiti mogućnost da članak 71. Ugovora o EZUČ-u, neovisno o pitanju je li ta odredba ostala na snazi i nakon stupanja na snagu Ugovora o EEZ-u, oduzme učinak člancima 113. i 114. Ugovora o EEZ-u i da utječe na dodjelu nadležnosti Zajednici za pregovaranje o međunarodnim sporazumima iz područja zajedničke trgovinske politike i za njihovo sklapanje.

Posljedično,

SUD,

donosi sljedeće mišljenje:

Sudjelovanje u dogovoru o normi za lokalne troškove iz zahtjeva za donošenje mišljenja u isključivoj je nadležnosti Zajednice.