PRESUDA SUDA

24. listopada 1989.(*)

„Odobrenje preneseno na Komisiju na temelju članka 145. i izvršenje proračuna na temelju članka 205.”

U predmetu C-16/88,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupa pravna savjetnica D. Sorasio, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u uredu Georgiosa Kremlisa, člana pravne službe, Wagner Centre, Kirchberg,

tužitelj,

koju podupire

Europski parlament, koji zastupaju F. Pasetti Bombardella, jurisconsult, uz asistenciju C. Pennera i J. Schoo, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu, u Glavnom tajništvu Europskog parlamenta, Kirchberg,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europskih zajednica, koje zastupa F. Van Craeyenest, član pravne službe, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu u uredu J . Käsera, direktora pravne službe Europske investicijske banke, 100, boulevard Konrad Adenauer,

tuženik,

povodom tužbe za poništenje članka 6. stavka 4. Uredbe Vijeća (EEZ-a) br. 3252/87 od 19. listopada 1987. o koordinaciji i promicanju istraživanja u sektoru ribarstva (SL L 314, str. 17.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler i M. Zuleeg (predsjednici vijeća), T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse i M. Díez de Velasco, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon

tajnik: B. Pastor, administrator

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon rasprave održane 25. travnja 1989.,

RADNI PRIJEVOD

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi od 30. lipnja 1989.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Tužbom podnesenom tajništvu Suda 15. siječnja 1988., Komisija je na temelju prvog stavka članka 173. Ugovora o EEZ-u zahtijevala poništenje članka 6. stavka 4. Uredbe Vijeća (EEZ-a) br. 3252/87 od 19. listopada 1987. o koordinaciji i promicanju istraživanja u sektoru ribarstva (SL L 314, str. 17.).

2 Tu uredbu je donijelo Vijeće na temelju članka 43. Ugovora u okviru usklađivanja strukturnih politika država članica u sektoru ribarstva s ciljem uvođenja istraživačkih programa Zajednice u područjima od posebnog značaja za zajedničku ribarstvenu politiku i programe Zajednice za koordinaciju istraživanja. U članku 5. Uredbe Vijeće je zadržalo pravo da na prijedlog Komisije odluči o tim programima koje je za razdoblje od 1988.-1992. usvojilo Odlukom 87/534/EEZ od 19. listopada 1987. (SL L 314, str. 20.). Člankom 6. Uredbe Vijeće je ovlastilo Komisiju da osigura provođenje istraživačkih programa Zajednice i da u tu svrhu potpiše ugovore za podjelu troškova s istraživačkim institucijama i centrima te da osigura provedbu programa Zajednice za koordinaciju istraživanja i da se u tu svrhu organiziraju seminari, konferencije, studijska putovanja, razmjene istraživača i radni sastanci znanstvenika te da se prikupljaju, analiziraju i objavljuju rezultati istraživanja, ako je potrebno.

3 Članak 6. stavak 4. Uredbe br. 3252/87 određuje da odluke u vezi s provedbom istraživačkih programa Zajednice donosi Komisija u skladu s postupkom utvrđenim u članku 47. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 4028/86 od 18. prosinca 1986. (SL L 376, str. 7.). Taj članak predviđa:

„1. Kada se primjenjuje postupak utvrđen u ovom članku, predsjednik na vlastitu inicijativu ili na zahtjev predstavnika države članice upućuje predmet Stalnom odboru za ribarsku industriju.

2. Predstavnik Komisije dostavlja nacrt mjera koje treba poduzeti. Odbor daje svoje mišljenje u roku koji predsjednik može utvrditi u skladu s hitnosti predmeta. Mišljenja se donose većinom od 54 glasa, pri čemu se glasovi država članica ponderiraju na način utvrđen u članku 148. stavku 2. Ugovora. Predsjednik ne glasuje.

3. Komisija donosi mjere koje su odmah primjenjive. Međutim, ako navedene mjere nisu u skladu s mišljenjem Odbora, Komisija o njima odmah obavješćuje Vijeće. U tom slučaju Komisija može odgoditi njihovu primjenu za razdoblje koje ne može biti dulje od mjesec dana od priopćenja. Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, može u roku od jednog mjeseca usvojiti drugačije mjere. ”

RADNI PRIJEVOD

4 Taj postupak koji je poznat pod nazivom postupak „upravnog odbora” Vijeću omogućava da djeluje umjesto Komisije, ako Stalni odbor za ribarsku industriju donese negativno mišljenje o mjerama koje Komisija namjerava usvojiti.

5 Komisija pobija uporabu tog postupka i ističe dva tužbena razloga u potporu svojoj tužbi: povredu članka 205. i treće alineje članka 155. Ugovora i pogrešnu ili neodgovarajuću primjernu treće alineje članka 145. Ugovora, kako je izmijenjen Jedinstvenim europskim aktom. Iako su oba tužbena razloga različito formulirana, oni odražavaju istu ideju. Pojedinačne odluke koje je Komisija ovlaštena donijeti u ovom predmetu uključuju uporabu proračunskih sredstava. Stoga ne potpadaju pod pojam provedbe propisa u smislu treće alineje članka 145. Ugovora, već su dio nadležnosti Komisije na temelju članka 205. Ugovora. Kad je za provedbu tih isključivih nadležnosti propisalo postupak upravnog odbora, Vijeće je utjecalo na ovlast odlučivanja Komisije, koju ona ima na temelju članka 205. Taj postupak, kad se primjenjuje na pojedinačne akte iz članka 6. Uredbe br. 3252/87, omogućava Vijeću da intervenira u području u kojem Komisija ima isključivu nadležnost.

6 Vijeće tvrdi da je potrebno jasno razlikovati između ovlasti za donošenje općih i pojedinačnih akata iz članaka 145. i 155. Ugovora i proračunskih ovlasti koje uređuju članci 203. i 205. Ugovora. Ističe da izvršenje proračuna nije moguće dok nije donesena meritorna odluka koja daje pravni temelj za troškove. U ovom predmetu odluke koje treba donijeti Komisija na temelju članka 6. Uredbe br. 3252/87, a posebno one koje uključuju sklapanje ugovora, čine meritorne odluke, dok izvršavanje proračuna uključuje korištenje odgovarajućih sredstava. Članak 6. sadržava ovlaštenje u smislu članka 155. Ugovora, a takvo se ovlaštenje može dodijeliti za donošenje pojedinačnih mjera. Vijeće dodaje da bi tumačenje koje ističe Komisija imalo učinak iskrivljavanja područja primjene članka 206.b. Prilikom davanja razrješnice Komisiji u vezi s izvršenjem proračuna Europski parlament za to izvršenje mora uzeti u obzir važeći zakonodavni okvir i nije nadležan za davanje mišljenja o meritornim odlukama koje je Komisija donijela na temelju ovlaštenja u smislu članka 155., kao što je ono u ovom predmetu.

7 Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja u glavnom postupku, tijeka postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.

8 Najprije je potrebno upozoriti da se članci 145. i 155., kao i članci 205., 206.a i 206.b, nalaze u petom dijelu Ugovora, koji se odnosi na institucije Zajednice. Međutim, članci 145. i 155. Ugovora nalaze se u Glavi I. „Institucionalne odredbe”, dok se članci 205., 206.a i 206.b nalaze u Glavi II., koja se odnosi na „Financijske odredbe”. Funkciju svake od tih skupina odredbi stoga je potrebno ispitati unutar institucionalnog sustava Zajednice. U tu svrhu potrebno je najprije proučiti odredbe Ugovora o institucijama i zatim utvrditi je li zaključke koji iz njih proizlaze potrebno izmijeniti uzimajući u obzir financijske odredbe iz članka 205. Ugovora.

9 Odredbe Ugovora o ovlastima institucija za donošenje općih i pojedinačnih akata u područjima koja obuhvaća Ugovor, na primjer članak 90. stavak 3., članak 91., članak 93. stavak 2. i članak 115. Ugovora prenose izravno na Komisiju vlastitu ovlast odlučivanja u smislu članka 155. Ugovora.

RADNI PRIJEVOD

10 Međutim, ako Ugovor daje ovlast odlučivanja Vijeću, Komisija je mogla čak i prije Jedinstvenog europskog akta biti ovlaštena za donošenje provedbenih akata na temelju četvrte alineje članka 155. Ugovora. U određenim slučajevima, osim toga, kako je izričito predviđeno u članku 79. stavku 4. ili implicitno u članku 87. stavku 2. točki (d) Ugovora, trebalo joj je dodijeliti odgovornost primjene pravila u određenim situacijama. Konačno, nakon što je članak 145. izmijenjen Jedinstvenim europskim aktom, Vijeće može zadržati pravo na izravno izvršavanje provedbenih ovlasti samo u posebnim slučajevima, a svoju odluku mora detaljno obrazložiti. U području poljoprivrede, koje uređuje dotični članak 43. Ugovora, raspodjela provedbenih ovlasti određena je trećom alinejom članka 145. Ugovora, kako je izmijenjen Jedinstvenim europskim aktom.

11 Pojam provedbe u smislu tog članka obuhvaća pripremu provedbenih pravila kao i primjenu propisa na pojedinačne slučajeve i to donošenjem pojedinačnih akata. S obzirom da Ugovor koristi riječ „provedba" a da je ne ograničava dodatnim pojašnjenjima, taj pojam nije moguće tumačiti tako da isključuje pojedinačne akte.

12 Na temelju sustava koji uspostavlja Ugovor kakav je postojao prije Jedinstvenog europskog akta, Sud je u presudi od 17. prosinca 1970., Köster (25/70, Zb., str. 1161., t. 9. i 10.), presudio da Vijeće, budući da na temelju članka 155. Ugovora može prenijeti provedbene ovlasti na Komisiju, također može podvrgnuti izvršenje te ovlasti postupku upravnog odbora koji mu omogućava da samo donese odluke, te da se zakonitost postupka upravnog odbora ne može osporiti s obzirom na institucionalnu strukturu Zajednice.

13 Pravo Vijeća da određenim postupcima podvrgne izvršavanje ovlasti koje prenosi na Komisiju izričito je potvrđeno u izmjenama koje je u članak 145. Ugovora uveo Jedinstveni europski akt. Ti postupci moraju biti u skladu s pravilima koja je Vijeće prethodno jednoglasno donijelo na prijedlog Komisije i nakon dobivanja mišljenja Europskog parlamenta. Ona su utvrđena Odlukom Vijeća 87/373 od 13. srpnja 1987. (SL L 197, str. 33.).

14 Stranke nisu navele razloge zbog kojih odredba Uredbe br. 3252/87, koja je predmet ove tužbe, upućuje na postupak iz članka 47. Uredbe Vijeća br. 4028/86, a ne na jedan od postupaka utvrđenih u prethodno navedenoj Odluci od 13. srpnja 1987., koja je bila na snazi u vrijeme donošenja Uredbe br. 3252/87. Međutim, postupak na koji upućuje po sadržaju odgovara postupku II., varijanti a) iz članka 2. Odluke od 13. srpnja 1987.

15 Potrebno je ispitati je li Vijeće, kako tvrdi Komisija, time što je postupku upravnog odbora podvrgnulo donošenje odluka za koje je ovlastilo Komisiju, utjecalo na ovlast koju Komisija ima na temelju članka 205. Ugovora, naime da izvršava proračun na vlastitu odgovornost.

16 U tom smislu je potrebno naglasiti da nadležnost Komisije u vezi s izvršavanjem proračuna nije takva da bi mijenjala raspodjelu ovlasti koja proizlazi iz različitih odredbi Ugovora koje ovlašćuju Vijeće i Komisiju da donose opće ili pojedinačne akte u određenim područjima, kao što je članak 43., o kojem je riječ u ovom postupku, i iz institucionalnih odredbi članka 145. treće alineje i članka 155.

RADNI PRIJEVOD

17 Iako pojedinačni akti mogu gotovo neizbježno uključivati preuzimanje obveza za troškove, potrebno je to dvoje razlikovati, osobito zato jer se ovlast za donošenje upravne odluke i ovlast za preuzimanje obveze za troškove može povjeriti različitim službenicima u okviru unutarnje organizacije svake institucije.

18 Iz toga proizlazi da nije ispravna tvrdnja Komisije da Vijeće na temelju članka 145. treće alineje na nju ne može prenijeti ovlasti za donošenje pojedinačnih akata kada ti akti imaju financijske posljedice.

19 To tumačenje, koje isključuje mogućnost da bi akti koji uključuju preuzimanje obveza za troškove sami po sebi i bez obzira na bilo koju meritornu odluku nametnuli pravno obvezujuće obaveze Zajednici naspram trećih osoba, osim toga je u skladu sa sustavom nadzora izvršenja proračuna u kojem Europski parlament na temelju članka 206.b Ugovora ima ovlast Komisiji dati razrješnicu i u kojem Revizorski sud pomaže Europskom parlamentu u granicama utvrđenim u članku 206.a stavku 2. Ugovora i članku 80. Financijske uredbe koju je Vijeće donijelo 21. prosinca 1977. (SL L 356, str. 1.) u skladu s člankom 209. Ugovora.

20 Gore navedeno tumačenje također potvrđuje članak 7. Ugovora o EZAE-u, osobito u pogledu istraživačkih programa. Taj članak ovlašćuje Vijeće da utvrdi istraživačke programe, a Komisiju da osigura njihovu provedbu. Potonja odredba bila bi suvišna ako bi ovlast za provedbu programa, uključujući odluku o sklapanju istraživačkih ugovora i sklapanje tih ugovora, bila sastavni dio nadležnosti izvršenja proračuna, koju Komisija u svakom slučaju ima na temelju članka 179. stavka 1. Ugovora o EZAE-u.

21 Iz gore navedenih razmatranja proizlazi da tužbu Komisije treba odbaciti.

Troškovi

22 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova, osim troškova intervenijenta, koji mora snositi svoje vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

1) Tužba se odbija.

2) Komisiji se nalaže snošenje troškova, osim troškova intervenijenta.

3) Intervenijentu se nalaže snošenje vlastitih troškova.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 24. listopada 1989.

[Potpisi]

RADNI PRIJEVOD

[*] Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD