

PRESUDA SUDA

19. ožujka 1996.(*)

„FAO – Sporazum o ribarstvu – Pravo glasa – Države članice – Zajednica”

U predmetu C-25/94,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupa Jörn Sack, pravni savjetnik, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu Carlosa Gómeza de la Cruza, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju Rüdiger Bandilla, direktor u pravnoj službi, i Felix van Craeynest, pravni savjetnik, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu Bruna Eynarda, glavnog direktora uprave za pravne poslove Europske investicijske banke, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

tuženik,

koje podupire **Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske**, koju zastupaju John E. Collins, iz *Treasury Solicitor's Department*, u svojstvu agenta, i Richard Plender, *QC*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri veleposlanstvu Ujedinjene Kraljevine, 14 Boulevard Roosevelt,

intervenijent,

povodom tužbe za poništenje odluke Vijeća o ribarstvu od 22. studenoga 1993. kojom se državama članicama daje pravo glasa u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu radi donošenja Sporazuma o promicanju usklađivanja ribarskih plovila na otvorenom moru s međunarodnim mjerama očuvanja i upravljanja,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J.-P. Puissochet i G. Hirsch (predsjednici vijeća), G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (izvjestitelj), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, H. Ragnemalm i L. Sevón, suci,

nezavisni odvjetnik: F.G. Jacobs,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmeno očitovanje stranaka na raspravi održanoj 27. lipnja 1995.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. listopada 1995.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 24. siječnja 1994. Komisija Europskih zajednica podnijela je tužbu na temelju članka 173. Ugovora o EZ-u za poništenje odluke Vijeća o ribarstvu od 22. studenoga 1993. kojom se državama članicama daje pravo glasa u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu (u daljnjem tekstu: FAO) radi donošenja Sporazuma o promicanju usklađenosti ribarskih plovila na otvorenom moru s međunarodnim mjerama očuvanje i upravljanja (u daljnjem tekstu: Sporazum).
- 2 Odlukom od 26. studenoga 1991. donesenom na temelju članka II. stavaka 3. i 5. njegovog Statuta, koji se odnose na pristupanje organizaciji za regionalnu gospodarsku integraciju, FAO je primio Europsku ekonomsku zajednicu kao članicu zajedno s njezinim državama članicama.
- 3 U skladu s člankom II. stavkom 5. Statuta i člankom XLIV. Općih pravila FAO-a, Zajednica je dala izjavu u kojoj se navodi da ona ima isključivu nadležnost u, *inter alia*, svim pitanjima koja se odnose na ribarstvo čiji je cilj zaštita ribolovnih područja i očuvanje bioloških resursa mora.
- 4 Što se tiče prava povezanih s članstvom, pravilom XLI. stavcima 2. i 3. Općih pravila FAO-a predviđa se sustav alternativnog izvršavanja prava između organizacije članice i njezinih država članica, kako slijedi:

„2. Prije svake sjednice Organizacije organizacija članica i njezine države članice navode tko, između organizacije članice i njezinih država članica, ima nadležnost [...] i tko će, između organizacije članice i njezinih država članica, izvršiti pravo glasa u vezi sa svakom pojedinačnom točkom dnevnog reda.

3. U slučajevima u kojima točka dnevnog reda obuhvaća i pitanja za koja je nadležnost prenesena na organizaciju članicu i pitanja koja su u nadležnosti njezinih država članica, u raspravi mogu sudjelovati i organizacija članica i njezine države članice. U takvim slučajevima prilikom donošenja odluka na sjednici u obzir se uzima samo intervencija one stranke koja ima pravo glasa”.
- 5 Vijeće i Komisija su 19. prosinca 1991. sklopili dogovor o pripremi sjednica FAO-a, davanju izjava i glasanju (dalje u testu: dogovor).
- 6 Dogovorom je utvrđen postupak koordinacije između Komisije i država članica pri odlučivanju o izvršavanju nadležnosti ili o izjavama u vezi s određenom točkom. Odjeljcima 1.12. i 1.13. dogovora predviđa se sljedeće:

„1.12 Ako se Komisija i države članice ne dogovore [...], o pitanju se odlučuje u skladu s postupkom predviđenim u Ugovoru i usuglašenom praksom. Ako se dogovor ne postigne ni na ovoj osnovi, pitanje se upućuje Odboru stalnih predstavnika [Coreper].

1.13 Odlukama iz odjeljka 1.12. ne dovode se u pitanje odgovarajuće nadležnosti Zajednice i njezinih država članica”.

- 7 Odgovarajuće odredbe o pravilima u vezi s izjavama i glasanjem na sjednicama FAO-a nalaze se u odjeljku 2. Odjeljcima 2.1. do 2.3. određuje se sljedeće:

„2.1 Kada se točka dnevnog reda odnosi na pitanja koja su u isključivoj nadležnosti Zajednice, u ime Zajednice govori i glasa Komisija.

2.2 Kada se točka dnevnog reda odnosi na pitanja koja su u nacionalnoj nadležnosti, govore i glasaju države članice.

2.3 Kada se točka dnevnog reda odnosi na pitanja koja sadržavaju elemente koji su i u nacionalnoj nadležnosti i u nadležnosti Zajednice, cilj je postizanje zajedničkog stajališta konsenzusom. Ako se postigne zajedničko stajalište:

— zajedničko stajalište izražava predsjedništvo kada pitanje u bitnome nije u isključivoj nadležnosti Zajednice. Države članice i Komisija mogu sudjelovati u raspravi kako bi podržale i/ili dopunile izjavu predsjedništva. Države članice glasaju u skladu sa zajedničkim stajalištem;

— zajedničko stajalište izražava Komisija kada je pitanje u bitnome u isključivoj nadležnosti Zajednice. Države članice mogu sudjelovati u raspravi kako bi podržale i/ili dopunile izjavu Komisije. Komisija glasa u skladu sa zajedničkim stajalištem”.

- 8 U okviru FAO-a izrađen je nacrt sporazuma o dodjeli zastave na brodovima koji ribare na otvorenom moru radi promicanja usklađenosti s međunarodnim mjerama za očuvanje i upravljanje.
- 9 S obzirom da je registracija brodova u nadležnosti država članica, Komisija je predložila Vijeću da se za donošenje tog sporazuma primijeni formula podijeljene nadležnosti. Unatoč tome predložila je da glasa Zajednica, budući je da sporazum u bitnome u nadležnosti Zajednice u okviru zaštite i upravljanja ribolovnim resursima.
- 10 Komisija i države članice su se složile o pitanju podijeljene nadležnosti, ali se nisu složile o pitanju prava glasa.
- 11 U skladu s dogovorom Coreper je 16. ožujka 1993. odlučio da trebaju glasati države članice. Glavno tajništvo Vijeća poslalo je o tome obavijest FAO-u u okviru priprema za 103. sjednicu FAO-a u lipnju 1993.
- 12 Kao rezultat pregovora na toj sjednici, iz nacrta sporazuma uklonjene su klauzule koje se odnose na registraciju i dodjelu zastave.
- 13 Izrađen je novi nacrt sporazuma pod nazivom Sporazum o promicanju usklađenosti ribarskih plovila na otvorenom moru s međunarodnim mjerama očuvanja i upravljanja. Tim je nacrtom uveden sustav odobrenja za ribolov na otvorenom moru, koje izdaje država zastave, i kojim se treba osigurati poštovanje međunarodnih pravila očuvanja i upravljanja.

- 14 Komisija je 24. rujna 1993. državama članicama ponovno predložila da se za donošenje nacrtu sporazuma primijeni formula podijeljene nadležnosti, s tim da pravo glasa ima Zajednica.
- 15 Budući da nije postignut dogovor, Coreper je 21. listopada 1993. ocijenio da FAO-u treba poslati obavijest o podijeljenoj nadležnosti i o tome da će glasati države članice.
- 16 Komisija je tu obavijest poslala FAO-u prije 104. sjednice Vijeća FAO-a koja je održana u razdoblju od 2. do 5. studenoga 1993. i prije 27. sjednice Konferencije FAO-a koja je održana u razdoblju od 6. do 25. studenoga 1993., na kojoj je donesen nacrt sporazuma.
- 17 Na sjednici Vijeća o ribarstvu od 22. studenoga 1993. Komisija je zatražila od Vijeća da odobri sljedeću izjavu:
- „Vijeće utvrđuje da nacrt sporazuma koji je dostavljen Konferenciji na usvajanje obuhvaća očuvanje i upravljanje ribolovnim resursima na otvorenom moru sustavom izdavanja dozvola, a ne više pravilima o dodjeli i zamjeni zastava, kako je prvobitno bilo predviđeno.
- U tim je okolnostima nacrt sporazuma, koji također sadržava niz odredaba za pomoć zemljama u razvoju, u biti, ako ne i u cijelosti, u isključivoj nadležnosti Zajednice i trebalo bi ga u ime Zajednice odobriti glasanjem Komisije.
- Pitanja ove prirode ubuduće treba rješavati ovisno o svakom pojedinačnom slučaju, u skladu s odjeljkom 2.1. ili 2.3. drugom alinejom dogovora o FAO-u [...]”
- 18 Prema zapisniku sa sjednice Vijeće je potvrdilo sadržaj odluke koju je donio Coreper i odbacilo izjavu koju je predložila Komisija.
- 19 Vijeće je nadalje zaključilo da bitna pitanja nadležnosti i izvršavanja prava glasa u područjima koja pripadaju okviru budućeg sporazuma još nisu riješena. Također je zatražilo od Corepera da pravodobno ponovno razmotri pitanje glasanja.
- 20 Konferencija FAO-a je 24. studenoga 1993. usvojila tekst nacrtu sporazuma, pri čemu su za njega glasale države članice Zajednice.

Dopuštenost

- 21 Vijeće, koje podupire Ujedinjena Kraljevina, podnosi prigovor nedopuštenosti.
- 22 Vijeće smatra da je Coreper 21. listopada 1993. pitanje prava glasa konačno riješio u skladu s dogovorom. Na svojoj sjednici od 22. studenoga 1993. Vijeće je samo odbilo staviti izvan snage odluku Corepera, ali nije donijelo akt u smislu članka 173. Ugovora. Čak kad bi se i pretpostavilo da je Vijeće donijelo formalnu odluku, ta bi odluka bila potvrda ranije odluke Corepera.
- 23 Komisijin protuargument je da je Coreper nadležan za pripremu rada Vijeća i da njegove odluke nisu konačne dok ih ne odobri Vijeće. Dogovorom se ne isključuje upućivanje problema Vijeću u slučaju neslaganja između Komisije i država članica.

- 24 U tom pogledu treba istaknuti da se člankom 145. Ugovora predviđa da Vijeće ima ovlast za donošenje odluka.
- 25 Člankom 151. stavkom 1., koji čini dio odjeljka o Vijeću, predviđa se da je Coreper odgovoran za pripremu rada Vijeća i za obavljanje zadataka koje mu Vijeće povjeri.
- 26 Iz tih odredaba proizlazi da Coreper nije institucija Zajednice kojoj se Ugovorom dodjeljuju njezine ovlasti, nego je pomoćno tijelo Vijeća za koje obavlja poslove pripreme i provedbe.
- 27 Funkcija obavljanja zadaća koje mu povjeri Vijeće ne daje Coreperu ovlast za donošenje odluka koje na temelju Ugovora pripadaju Vijeću.
- 28 Iz toga slijedi da Coreper nije mogao 21. listopada 1993. donijeti odluku o pravu glasa i da se glasanje Vijeća od 22. studenoga 1993. u tim okolnostima ne može smatrati potvrđivanjem prethodne Coreperove odluke.
- 29 Što se tiče argumenta Vijeća da nije donijelo akt u smislu članka 173. Ugovora, valja imati na umu da tužba za poništenje mora biti dostupna protiv svih odluka koje su donijele institucije i koje su usmjerene na stvaranje pravnih učinaka, bez obzira na njihovu prirodu ili oblik (vidjeti, posebno, presudu od 31. ožujka 1971., „AETR”, Komisija/ Vijeće, 22/70, Zb., str. 263., t. 42.).
- 30 Vijeće u vezi s tim smatra da je svaka odluka koja je mogla biti donesena bila samo postupovne ili protokolarne prirode i nije mogla utjecati na prava Komisije ili na raspodjelu nadležnosti između Zajednice i država članica.
- 31 Komisija odgovara da se odlukom Vijeća Zajednici definitivno oduzima pravo glasa za donošenje nacrtu sporazuma. U vrijeme donošenja odluke Konferencija FAO-a još nije završila svoj rad, pa je ta odluka utjecala na izvršavanje nadležnosti Zajednice u okviru FAO-a. Konačno, odluka Vijeća i činjenica da su glasale države članice djelovale su zavaravajuće na druge države u pogledu nadležnosti Zajednice.
- 32 Glasanje Vijeća proizvodi pravne učinke na nekoliko načina.
- 33 Prvo, njime se državama članicama a ne Zajednici priznaje pravo sudjelovanja u konačnom donošenju sporazuma, što u skladu s člankom 9. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. predstavlja bitnu fazu u postupku sklapanja međunarodnog ugovora o kojem se pregovara u okviru međunarodne organizacije. Priznavanjem ovlasti za konačnu odluku o sadržaju sporazuma državama članicama glasanje Vijeća utjecalo je na prava Zajednice koja proizlaze iz njezinog članstva u FAO-u.
- 34 Drugo, na temelju odjeljka 2.3 dogovora, tim je glasanjem Komisija spriječena u iznošenju zajedničkog stajališta, budući da joj je dopušteno da govori samo u smislu potpore i/ili dopune stajališta predsjedništva. Budući da se sadržaj sporazuma još uvijek mogao promijeniti do usvajanja teksta, činjenica da je pravo glasa dano državama članicama spriječila je Zajednicu u bilo kakvoj učinkovitoj raspravi koja bi prethodila konačnoj odluci o tekstu sporazuma.

- 35 Treće, na temelju dogovora, činjenica da su države članice glasale u skladu sa zajedničkim stajalištem dala je drugim državama i FAO-u dojam da sporazum u bitnome nije u isključivoj nadležnosti Zajednice.
- 36 Iz pravila XLI. stavka 2. Općih pravila FAO-a jasno je da izvršavanje prava glasa o određenoj točki dnevnog reda pokazuje tko, između organizacije članice i država članica, ima nadležnost u vezi s predmetnim pitanjem. Tako činjenica da su pravo glasa izvršile države članice ima učinak u pogledu nadležnosti provedbe sporazuma i sklapanja kasnijih sporazuma kojima se uređuje isto pitanje.
- 37 Prema tome, glasanje Vijeća proizvodi pravne učinke u odnosu između Zajednice i država članica, među institucijama Zajednice i, konačno, između Zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i drugih subjekata međunarodnog prava, posebno FAO-a i njegovih država članica, s druge strane. Stoga čini akt u smislu članka 173. Ugovora.
- 38 Na taj zaključak ne utječe izjava, unesena u zapisnik sjednice Vijeća, da bitna pitanja nadležnosti i izvršavanja prava glasa u područjima koja pripadaju u okvir budućeg sporazuma nisu riješena. Takva se izjava ne može upotrijebiti za potrebe utvrđivanja područja primjene odluke Vijeća ako u tekstu predmetne odluke ne postoji upućivanje na sadržaj te izjave i stoga ona nema nikakav pravni značaj (vidjeti presudu od 26. veljače 1991., Antonissen, C-292/89, Zb., str. I-745., t. 18.).
- 39 Stoga se prigovor nedopuštenosti mora odbiti.

Meritum

- 40 Najprije je potrebno navesti da stranke ne osporavaju postojanje podijeljene nadležnosti i dogovora o zajedničkom stajalištu, ali se ne slažu o tome odnosi li se sporazum, koji je podnesen Konferenciji FAO-a na usvajanje, na pitanje koje je u bitnome u isključivoj nadležnosti Zajednice.
- 41 U tom pogledu valja podsjetiti da Zajednica ima unutarnje ovlasti za poduzimanje bilo koje mjere za očuvanje bioloških resursa mora (presuda od 14. srpnja 1976., Kramer i dr., 3/76, 4/76 i 6/76, Zb., str. 1279.).
- 42 Ustaljena je sudska praksa da iz samih obveza i ovlasti koje su pravom Zajednice uspostavljene i dodijeljene institucijama Zajednice na unutarnjoj razini proizlazi da Zajednica ima nadležnost za preuzimanje međunarodnih obveza za očuvanje resursa mora (Kramer i dr., t. 33.).
- 43 Stoga je u izjavi o nadležnosti, koju je Zajednica dostavila FAO-u pri svom pristupanju, navedeno da Zajednica ima isključivu nadležnost u pitanjima koja se odnose na ribarstvo čiji je cilj zaštita ribolovnih područja i očuvanje bioloških resursa mora.
- 44 Iz ustaljene sudske prakse osim toga proizlazi da, što se tiče otvorenog mora, Zajednica ima jednake zakonodavne ovlasti, u područjima koja pripadaju pod njezinu nadležnost, poput onih koje se na temelju međunarodnog prava priznaju državi pod čijom zastavom brod plovi ili u kojoj je registriran (presuda od 24. studenoga 1993., Mondiet, C-405/92, Zb., str. I-6133., t. 12.).

- 45 U ovom predmetu treba ustvrditi da kada je Vijeće donijelo pobijanu odluku, osnovni cilj nacrtu sporazuma koji je Konferenciji FAO-a podnesen na usvajanje bilo je usklađivanje ribarskih brodova na otvorenom moru s međunarodnim mjerama očuvanja i upravljanja te da više nije sadržavao odredbe o dodjeli zastave na kojima je Vijeće temeljilo svoj zaključak da sporazum u bitnome nije u isključivoj nadležnosti Zajednice.
- 46 U tom pogledu Vijeće pogrešno tvrdi da su funkcije dozvola za ribolov na otvorenom moru, koje države članice izdaju pod uvjetom pridržavanja mjera očuvanja i upravljanja, usporedive s funkcijama odobrenja za plovidbu pod određenom zastavom. Naime, kako je naglasila Komisija, dozvole za ribolov su tradicionalan način upravljanja ribolovnim resursima, kojima se, *inter alia*, ribarskim brodovima dopušta pristup vodama i resursima, pa se stoga bitno razlikuju od općih uvjeta koje, na temelju međunarodnog prava, mogu utvrditi države članice za dopuštanje brodovima svih kategorija da plove pod njihovim zastavama.
- 47 Što se tiče odredaba o nametanju mogućih kaznenih sankcija ili o pomoći zemljama u razvoju, koje su prema mišljenju Vijeća u nadležnosti država članica, u svakom slučaju očito je da takve odredbe ne zauzimaju istaknuto mjesto u nacrtu sporazuma.
- 48 S tim u vezi treba podsjetiti da je, kada je predmet nekog sporazuma ili konvencije očito djelomično u nadležnosti Zajednice i djelomično u nadležnosti država članica, bitno osigurati blisku suradnju između država članica i institucija Zajednice kako u postupku pregovaranja i zaključivanja tako i u ispunjavanju preuzetih obveza. Ta obveza suradnje proizlazi iz zahtjeva za jedinstvenošću međunarodnog zastupanja Zajednice (Odluka 1/78, od 14. studenoga 1978., Zb., str. 2151., t. 34. do 36., Mišljenje 2/91, od 19. ožujka 1993., Zb., str. I-1061., t. 36., i Mišljenje 1/94, od 15. studenoga 1994., Zb., str. I-5267., t. 108.). Institucije Zajednice i države članice moraju poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale najbolju moguću suradnju u tom smislu (Mišljenje 2/91, t. 38.).
- 49 U ovom slučaju treba smatrati da odjeljak 2.3 dogovora između Vijeća i Komisije predstavlja ispunjenje te obveze suradnje između Zajednice i država članica u okviru FAO-a. Iz tog dogovora, štoviše, proizlazi da su dvije institucije namjeravale ući u međusobno obvezujući odnos. Vijeće osim toga ni u jednom trenutku postupka nije osporilo njegov doseg.
- 50 U tim okolnostima treba ustvrditi da je zaključivanjem da se nacrt sporazuma odnosio na pitanje koje je u bitnome u isključivoj nadležnosti Zajednice i posljedičnim davanjem prava glasa za donošenje tog nacrtu državama članicama, Vijeće prekršilo odjeljak 2.3 dogovora koji je moralo poštovati.
- 51 Stoga odluku Vijeća od 22. studenoga 1993. treba poništiti.

Troškovi

- 52 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da Vijeće nije uspjelo u postupku, treba mu naložiti plaćanje troškova. U skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika, Ujedinjena Kraljevina, koja je intervenirala u postupak, snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se odluka Vijeća o ribarstvu od 22. studenoga 1993. kojom se državama članicama daje pravo glasa u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu radi donošenja Sporazuma o promicanju usklađivanja ribarskih plovila na otvorenom moru s međunarodnim mjerama očuvanja i upravljanja.**
- 2. Vijeću se nalaže snošenje troškova.**
- 3. Ujedinjena Kraljevina će snositi svoje troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 19. ožujka 1996.

[potpisi]

* Jezik postupka: francuski