

PRESUDA SUDA

2. ožujka 1994.(*)

„Tužba za poništenje – Parlament – Uvjeti dopuštenosti – Akt Vijeća – Konvencija iz Loméa – Financijska uredba – Pravna osnova”

U predmetu C-316/91,

Europski parlament, koji je najprije zastupao Jorge Campinos, *jurisconsulte*, a zatim José Luis Rufas Quintana, član pravne službe, u svojstvu agenata, uz asistenciju Rolanda Biebera, profesora europskog prava na sveučilištu u Lausanni, s izabranom adresom za dostavu u tajništvu Europskog parlamenta, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju Arthur Alan Dashwood, direktor pravne službe, i Juergen Huber, pravni savjetnik, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u uredu Brune Eynarda, voditelja pravnog odjela Europske investicijske banke, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

tuženika,

koje podupire

Kraljevina Španjolska, koju zastupa Alberto Navarro González, glavni direktor za pravnu i institucionalnu koordinaciju Zajednice i Rosario Silva de Lapuerta, *abogado del Estado* u odjelu za sudska pitanja u Zajednici, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u španjolskom veleposlanstvu, 4-6 Boulevard E. Servais,

intervenijent,

povodom tužbe za poništenje Financijske uredbe 91/491/EEZ od 29. srpnja 1991. koja se primjenjuje na suradnju u financiranju razvoja u okviru Četvrte konvencije AKP-EEZ-a (SL L 266, str. 1.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini i J. C. Moitinho de Almeida (predsjednici vijeća), C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (izvjestitelj) i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,
saslušavši usmena izlaganja stranaka na raspravi održanoj 14. rujna 1993.,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. studenoga 1993.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 6. prosinca 1991. Europski parlament podnio je, na temelju članka 173. stavka 1. Ugovora o EEZ-u, tužbu za poništenje Financijske uredbe 91/491/EEZ od 29. srpnja 1991. koja se primjenjuje na suradnju u financiranju razvoja u okviru Četvrte konvencije AKP-EEZ-a (SL L 266, str. 1.).
- 2 Četvrta konvencija AKP-EEZ-a potpisana je u Loméu 15. prosinca 1989. (SL 1991. L 229, str. 3.). Financijska suradnja uređena je trećim dijelom Konvencije, glavom III, poglavljem 2. Članak 231. odnosi se na financijski protokol uz konvenciju za ukupni iznos financijske pomoći. Taj iznos određen je na 12 milijardi ekija. Predstavnici vlada država članica Europske ekonomske zajednice na sastanku Vijeća 16. srpnja 1990. donijeli su Interni sporazum 91/401/EEZ o financiranju pomoći Zajednice i upravljanju tom pomoći u okviru Četvrte konvencije AKP-EEZ-a (SL 1991. L 229, str. 288.). Tim su sporazumom države članice osnovale sedmi Europski razvojni fond (1990., u daljnjem tekstu: ERF).
- 3 Na temelju članka 32. Internog sporazuma, odredbe o provedbi sporazuma podliježu financijskoj uredbi koju je Vijeće donijelo kvalificiranom većinom, kako je utvrđeno u članku 21. stavku 4., na temelju nacrtu Komisije i nakon dostave mišljenja Europske investicijske banke o odredbama koje se odnose na nju, kao i Revizorskog suda. Financijsku uredbu čije poništenje zahtijeva Europski parlament, Vijeće je donijelo 29. srpnja 1991.
- 4 Parlament u svojoj tužbi traži da se prizna da su izdaci predviđeni kao razvojna pomoć u Četvrtoj konvenciji AKP-EEZ-a izdaci Zajednice te da u skladu s time moraju biti uređeni financijskim uredbama donesenima na temelju članka 209. Ugovora o EEZ-u.
- 5 Vijeće je u zasebnom dokumentu od Suda zatražilo da tužbu odbaci zbog nedopuštenosti jer, prvo, ne radi se o aktu Vijeća u smislu članka 173. Ugovora i, drugo, Parlament nema aktivnu procesnu legitimaciju u ovom predmetu. Rješenjem od 30. rujna 1992. Sud je odlučio odgoditi odluku o ovoj iznimci do donošenja odluke o meritumu.

Dopuštenost

- 6 Vijeće i španjolska vlada osporavaju dopuštenost tužbe zbog dvaju razloga.

- 7 Prvo, Vijeće ističe da financijska uredba nije akt koji se može pobijati na temelju članka 173. Ugovora. Iako je to akt Vijeća, on zapravo nije donesen na temelju odredaba Ugovora, nego na temelju ovlasti koja je Vijeću povjerena odredbom međunarodnog sporazuma čije su potpisnice sve države članice.
- 8 Valja napomenuti kako prema ustaljenoj sudskoj praksi tužba za poništenje mora biti dostupna protiv svih odredaba koje su donijele institucije, i koje su usmjerene na stvaranje pravnih učinaka bez obzira na njihovu prirodu ili oblik (vidjeti presudu od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, 22/70, Zb., str. 263., t. 42.).
- 9 Iz toga proizlazi da je tužba Parlamenta protiv akta institucije koji je namijenjen stvaranju pravnih učinaka dopuštena bez obzira na to je li ta institucija donijela taj akt na temelju odredaba Ugovora.
- 10 Drugo, Vijeće smatra da se Parlament ne može pozivati na to da su mu povrijeđena posebna prava, jer je savjetovanje s Parlamentom, iako neobavezno, ipak bilo provedeno.
- 11 Najprije valja napomenuti da su, prema ustaljenoj sudskoj praksi (vidjeti osobito presudu od 22. svibnja 1990., Parlament/Vijeće, C-70/88, Zb., str. I-2041., t. 21.), Ugovori utvrdili sustav podjele nadležnosti između različitih institucija Zajednice, koji svakoj instituciji dodjeljuje njezinu ulogu u institucionalnoj strukturi Zajednice i ostvarenju zadataka koji su joj dodijeljeni.
- 12 Na Sudu je da zaštiti institucionalnu ravnotežu osiguravajući punu primjenu odredaba ugovorâ u vezi s raspodjelom ovlasti. U točki 27. gore navedene presude Parlament/Vijeće Sud je u skladu s time smatrao da je Parlamentu dopušteno podnijeti tužbu za poništenje akta Vijeća ili Komisije, pod uvjetom da je ta tužba usmjerena samo na zaštitu posebnih prava Parlamenta i da se temelji isključivo na navodima koji se odnose na povredu tih posebnih prava.
- 13 Taj je uvjet ispunjen čim Parlament na odgovarajući način navede suštinu svojeg posebnog prava koje valja zaštititi i navodne povrede toga posebnog prava.
- 14 U ovom predmetu Parlament tvrdi da se njegovo posebno pravo sastojalo od obveze savjetovanja s njim o donošenju financijske uredbe čija je pravna osnova trebala biti članak 209. Ugovora, koji nalaže savjetovanje s Parlamentom. Donijevši tu uredbu na temelju članka 32. Internog sporazuma, koji ne nalaže takvo savjetovanje, Vijeće je počinilo povredu tog posebnog prava.
- 15 Argument Vijeća da nije došlo do povrede posebnih prava Parlamenta, jer je savjetovanje s njim zapravo bilo provedeno, ne može biti prihvaćen.
- 16 Pravo da savjetuje u skladu s odredbom Ugovora posebno je pravo Parlamenta. Donošenje nekog akta na pravnoj osnovi koja ne predviđa takvo savjetovanje može činiti povredu tog posebnog prava, čak i ako je provedeno neobvezno savjetovanje.
- 17 Naime, redovno savjetovanje s Parlamentom u slučajevima predviđenima Ugovorom, jedan je od načina koji mu omogućuje da ima stvarnu ulogu u zakonodavnom postupku Zajednice (vidjeti presude od 29. listopada 1980., tzv. Isoglucose, Roquette

Frères/Vijeće, 138/79, Zb., str. 3333., t. 33., i Maizena/Vijeće, 139/79, Zb., str. 3393., t. 34.).

18 Nadalje, u slučaju savjetovanja s Parlamentom na temelju članka 209. Ugovora primjenjuje se jedna posebna odredba. Članak 127. Financijske uredbe Vijeća od 21. prosinca 1977. primjenjive na opći proračun Europskih zajednica (SL L 356, str. 1., i SL 1991. C 80, str. 1. – objava ažuriranog teksta) predviđa da sve financijske uredbe kojima se ta financijska uredba mijenja, Vijeće treba donijeti tek nakon provedenog savjetodavnog postupka, ako ga Europski parlament zatraži.

19 Stoga valja utvrditi da je tužba Parlamenta dopuštena.

Meritum

20 Treći dio glava III. Konvencije uređuje suradnju u financiranju razvojne pomoći. U svrhe navedene u tom dijelu, Financijski protokol uz Konvenciju utvrđuje, u skladu s člankom 231. konvencije, ukupni iznos „financijske pomoći Zajednice”.

21 Parlament tvrdi da iz samog teksta članka 231. Konvencije, koji se ponavlja u članku 1. Financijskog protokola, proizlazi da je Zajednica kao takva u odnosu prema zemljama AKP-a, u okviru suradnje za financiranje razvoja, preuzela obvezu međunarodnog prava, odvojenu od obveza koje su preuzele države članice.

22 Prema njegovom mišljenju, financijska sredstva koja će biti dodijeljena stoga čine izdatak Zajednice koji treba biti prikazan u proračunu Zajednice i koji podliježe odredbama Ugovora o njegovoj provedbi, a osobito provedbi članka 209.

23 Taj argument valja odbiti.

24 Pitanje tko je preuzeo obvezu prema državama AKP-a mora se odvojiti od pitanja je li na Zajednici ili na njezinim državama članicama da izvrše preuzetu obvezu. Odgovor na prvo pitanje ovisi o tumačenju Konvencije i o načinu na koji su u pravu Zajednice raspodijeljene ovlasti između Zajednice i njezinih država članica u odgovarajućem području, dok odgovor na drugo pitanje ovisi samo o raspodjeli tih ovlasti.

25 Najprije valja razmotriti raspodjelu ovlasti između Zajednice i njezinih država članica u području razvojne pomoći.

26 Nadležnost Zajednice u tom području nije isključiva. Države članice su u skladu s time ovlaštene same preuzimati obveze u odnosu prema državama nečlanicama, bilo zajednički ili pojedinačno, pa i zajedno sa Zajednicom.

27 Kao što je primijetila španjolska vlada, takvom utvrđenju ide u prilog nova glava XVII. Ugovora o EZ-u, uvrštena Ugovorom o Europskoj uniji, čiji članak 130.x predviđa da Zajednica i države članice koordiniraju svoje politike razvojne suradnje i međusobno se savjetuju o svojim programima pomoći i mogućnosti zajedničkih aktivnosti.

28 Zatim valja dati tumačenje Konvencije kako bi se utvrdilo koje su stranke preuzele obveze.

- 29 Konvenciju su, u skladu s njezinom uvodnom izjavom i člankom 1., sklopile Zajednica i njezine države članice, s jedne strane, i države AKP-a, s druge strane. Njome je uspostavljena u osnovi bilateralna suradnja „AKP-EEZ”. U tim okolnostima, a u odsutnosti iznimaka izričito utvrđenih u Konvenciji, Zajednica i njezine države članice kao partneri država AKP-a zajedno su odgovorne potonjim državama za izvršenje svake obveze koja proizlazi iz preuzetih obveza, uključujući one koje se odnose na financijsku pomoć.
- 30 Iako članak 231. Konvencije, kao i članak 1. financijskog protokola, koristi izraz „financijska pomoć Zajednice”, poneke druge odredbe koriste izraz „Zajednica” radi označavanja Zajednice i njezinih država članica promatranih zajedno.
- 31 Članak 338. Konvencije tako predviđa, ne čineći razliku ovisno o predmetu vijećanja, da vijeće ministara udruženja treba postupati na temelju sporazuma između Zajednice, s jedne strane, i zemalja AKP-a, s druge strane. Nadalje, članak 367. Konvencije predviđa da je Zajednica može ukinuti, ne navodeći daljnje pojedinosti.
- 32 Konačno, članak 223. Konvencije, u području suradnje za financiranje razvoja, predviđa da sve odluke koje zahtijevaju odobrenje jedne ugovorne strane, ako Konvencija ne predviđa drukčije, trebaju biti odobrene, odnosno da se smatraju odobrenima, unutar 60 dana od obavijesti druge strane.
- 33 Iz navedenoga proizlazi da obveza dodjele „financijske pomoći Zajednice”, u skladu s prirodom suradnje koja je u svojoj osnovi bilateralna, pripada Zajednici i njezinim državama članicama promatranima zajedno.
- 34 Što se tiče pitanja je li na Zajednici ili njezinim državama članicama da izvrše tu obvezu, valja napomenuti da, kao što je gore navedeno u točki 26., nadležnost Zajednice u području razvojne pomoći nije isključiva, tako da države članice imaju pravo zajednički izvršavati svoju nadležnost u tom području radi ispunjavanja svojih obveza u vezi s financijskom pomoći koja se dodjeljuje državama AKP-a.
- 35 Iz toga proizlazi da je nadležnost nad provedbom financijske pomoći Zajednice predviđene člankom 231. Konvencije i člankom 1. Financijskog protokola, podijeljena između Zajednice i država članica, te da je na njima da odaberu izvor i metode financiranja.
- 36 To je odabrano gore navedenim Internim sporazumom 91/401 o financiranju pomoći Zajednice i upravljanju tom pomoći u okviru Četvrte konvencije AKP-EEZ-a, a provedbene odredbe tog sporazuma su predmet pobijane financijske uredbe koju je Vijeće donijelo na temelju članka 32. Internog sporazuma.
- 37 Članak 1. Internog sporazuma predviđa da države članice osnuju ERF i navodi doprinos svake države članice tom fondu. Članak 10. Komisiju zadužuje za upravljanje ERF-om, dok članak 33. stavak 2. predviđa da Revizorski sud izvršava svoje ovlasti i u odnosu na aktivnosti ERF-a, a članak 33. stavak 3. predviđa da ovlast za financijsko upravljanje ERF-om Komisiji daje Parlament na preporuku Vijeća.
- 38 Iz toga proizlazi da izdatak koji je potreban za financijsku pomoć Zajednice predviđenu člankom 231. Konvencije i člankom 1. Financijskog protokola, preuzimaju izravno

države članice, a raspodjeljuje ga fond koji su one osnovale uzajamnim sporazumom i uz čije su upravljanje institucije Zajednice vezane na temelju toga sporazuma.

- 39 Slijedom toga, taj izdatak nije izdatak Zajednice koji treba biti unesen u proračun Zajednice i na koji se treba primjenjivati članak 209. Ugovora.
- 40 Parlament je pred Sudom također tvrdio kako je činjenica da je to izdatak Zajednice razvidna iz svih vidova postupka utvrđenog za upravljanje tim izdatkom i za njegovu raspodjelu. Dakle, iz geneze financijske uredbe, njezinog vanjskog izgleda, postupka donošenja odluka te iz njezinog sadržaja proizlazi da je ona vrlo usko vezana uz akte Zajednice.
- 41 Taj se argument ne može prihvatiti. Nijedna odredba Ugovora ne sprečava države članice da izvan okvira Ugovora koriste postupovne elemente koji polaze od pravila primjenjivih na izdatak Zajednice i da institucije Zajednice povezuju uz tako uspostavljen postupak (vidjeti presudu od 30. lipnja 1993., Parlament/Vijeće i Komisija, C-181/91 i C-248/91, Zb., str. I-3685.).
- 42 Slijedom navedenoga, financijska uredba nije trebala biti donesena na temelju članka 209. Ugovora. U skladu s time, nije došlo do povrede posebnog prava Parlamenta. Tužbu stoga valja odbiti kao neutemeljenu.

Troškovi

- 43 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da Parlament nije uspio u svojem tužbenom zahtjevu, valja mu naložiti snošenje troškova. Kraljevina Španjolska, intervenijent, snosit će svoje troškove u skladu sa člankom 69. stavkom 4. prvim podstavkom Poslovnika.

Slijedom navedenog, Sud proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Europskom parlamentu nalaže se snošenje troškova. Kraljevina Španjolska, intervenijent, snosit će svoje troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 2. ožujka 1994.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski