

Mišljenje na temelju članka 228. Ugovora o EZ-u

MIŠLJENJE SUDA 3/94

13. prosinca 1995.

Savezna Republika Njemačka uputila je Sudu na temelju članka 228. stavka 6. Ugovora o EZ-u zahtjev za donošenje mišljenja o usklađenosti s Ugovorom Okvirnog sporazuma o bananama sklopljenog između Europske zajednice i Kolumbije, Kostarike, Nikaragve i Venezuele.

Obrazloženje zahtjeva

I – Okolnosti koje su prethodile Okvirnom sporazumu

1. Strategija Zajednice o vođenju Urugvajskoga kruga pregovora utvrđena je u komunikaciji pod naslovom „Opći pristup”, koju je Komisija uputila Vijeću i koju je Vijeće odobrilo 16. i 17. lipnja 1986.
2. Što se tiče poljoprivrede, Komisija je dobila uputu da:

„– pomogne ponovno uspostaviti ravnotežu na svjetskim tržištima, koja se ni u kom slučaju ne može postići bez bliže suradnje zemalja uključenih u trgovinu poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima;

[...]

– dopusti razuman pristup uvoznim tržištima

[...]

– osigura sudjelovanje zemalja u razvoju pod uvjetima koji odgovaraju njihovoj poljoprivrednoj ekonomiji i uravnoteženim strategijama povezanim s hranom.”
[neslužbeni prijevod]
3. U izjavi iz Punta del Estea od 20. rujna 1986., koja je donesena s obzirom na Urugvajski krug pregovora, ugovorne strane Općeg sporazuma o carinama i trgovini (GATT) izjavile su da žele:

„postići veću liberalizaciju trgovine poljoprivrednim proizvodima i uskladiti sve mjere koje utječu na pristup pri uvozu i tržišno natjecanje pri izvozu s pomoću osnaženih i operativno učinkovitijih pravila i stega koji se temelje na GATT-u [...]”. [neslužbeni prijevod]

U istoj izjavi ugovorne strane pristale su poštovati *status quo* u pogledu stvaranja novih prepreka međunarodnoj trgovini i potvrdile su da je cilj pregovora smanjiti ili ukloniti nekarinske mjere, a posebno količinska ograničenja.

4. Istog je dana, na preporuku Komisije, Vijeće odobrilo tu izjavu i ovlastilo Komisiju da otvori pregovore predviđene u sklopu smjernica koje je donijelo Vijeće.
5. Na temelju glave IV. „Trgovina s trećim zemljama” Uredbe Vijeća (EEZ) br. 404/93 od 13. veljače 1993. o zajedničkoj organizaciji tržišta banana (SL 1993., L 47, str. 1.) carina u visini od 20 % koja je propisana u okviru GATT-a trebala je biti zamijenjena sustavom uvoznih kvota na koje se plaća carina po fiksnoj stopi.
6. Dana 19. veljače 1993. Kolumbija, Kostarika, Gvatemala, Nikaragva i Venezuela zatražile su od Komisije da otvori savjetovanje na temelju članka XXII. stavka 1. GATT-a s obzirom na Uredbu br. 404/93. Budući da to savjetovanje nije donijelo zadovoljavajuće rezultate, navedene južnoameričke države pokrenule su u travnju 1993. postupak rješavanja spora propisan člankom XXIII. stavkom 2. GATT-a.
7. Dana 22. ožujka 1993. Komisija je, u sklopu Urugvajskoga kruga pregovora, u ime Zajednice podnijela prijedlog o uvozu banana u kojem su odredbe o trgovini s trećim zemljama preuzete iz Uredbe br. 404/93.
8. Dana 3. lipnja 1993. Komisija je, prije stupanja na snagu Uredbe br. 404/93, koje je bilo predviđeno za 1. srpnja 1993., podnijela Vijeću nacrt preporuke za odluku Vijeća kojom se Komisija ovlašćuje za otvaranje pregovora na temelju članka XXVIII. stavka 5. GATT-a o naknadi koju će Komisija ponuditi određenim ugovornim stranama GATT-a u zamjenu za ukidanje konsolidirane uvozne carine na banane u iznosu od 20 %.
9. Dana 18. i 19. listopada 1993., nakon te preporuke, Vijeće je ovlastilo Komisiju da otvori pregovore precizirajući da se oni moraju voditi na temelju postojećih pravila iz GATT-a, da se naknada treba dati potpisnicama GATT-a u skladu s pravilima iz GATT-a i da se tim pregovorima ne smije dovoditi u pitanje Uredba br. 404/93.
10. Dana 14. prosinca 1993., dan prije isteka roka za završetak Urugvajskoga kruga pregovora, Komisija je obavijestila glavnog direktora GATT-a o svojim „konačnim” prijedlozima koji su se, među ostalim, ticali uvoza banana. Vijeće je odobrilo te prijedloge na sjednici održanoj 13. prosinca 1993.
11. Prijedlozi o bananama temeljili su se na najnovijim ponudama Zajednice južnoameričkim državama u sklopu pregovora koji su vođeni na temelju članka XXVIII. stavka 5. GATT-a.
12. U komunikaciji upućenoj GATT-u izričito je navedeno:

„[...] ponuda za banane [...] ovisi o postizanju sporazuma s državama dobavljačicama iz Južne Amerike koje su potpisnice GATT-a [...]. U suprotnom će ponuda Europskih zajednica biti ona koja je navedena u [prethodnoj] komunikaciji [...] od 22. ožujka 1993.”
[neslužbeni prijevod]
13. Dana 18. siječnja 1994. posebna skupina osnovana u sklopu postupka rješavanja spora podnijela je izvještaj u kojem je ustvrdila da su pojedine odredbe Uredbe br. 404/93 neusklađene s pravilima GATT-a. Taj izvještaj nisu prihvatile sve ugovorne strane.

14. Presudom od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće (C-280/93, Zb., str. I-4973.), Sud je odbio zahtjev Savezne Republike Njemačke za poništenje Uredbe br. 404/93. Sud je zaključio da se za osporavanje zakonitosti te uredbe tužitelj ne može pozvati na odredbe GATT-a.
15. Dana 7. ožujka 1994. Vijeće je odlučilo potpisati Završni akt Urugvajskoga kruga pregovora te je u tu svrhu ovlastilo predsjednika Vijeća i člana Komisije nadležnog za pregovore; toga dana ponuda koju je Zajednica dala za banane vraćena je na stanje od 22. ožujka 1993., zbog toga što su pregovori s južnoameričkim državama propali.
16. Dana 25. ožujka 1994. Komisija je podnijela konačnu verziju popisa preuzetih obveza povezanih s pristupom tržištu; prilog LXXX. ponovno je, u odnosu na banane, sadržavao ponudu od 22. ožujka 1993.
17. Dana 28. ožujka 1994. Komisija je postigla sporazum s Kolumbijom, Kostarikom, Nikaragvom i Venezuelom, koji je poznat pod imenom Okvirni sporazum o bananama.
18. Sljedećeg dana, 29. ožujka 1994., Komisija je poslala glavnom tajništvu GATT-a ispravak svojih prijedloga sadržanih u Prilogu LXXX., kojem je priložen primjerak Okvirnog sporazuma.
19. Na sjednicama odbora osnovanog na temelju članka 113., koje su održane u Marrakechu 11. i 14. travnja 1994., izaslanstva Savezne Republike Njemačke i drugih država članica usprotivile su se tome da je Komisija uključila Okvirni sporazum o bananama na popis preuzetih obveza Komisije iz Priloga LXXX. te su izrazile neslaganje sa sadržajem tog sporazuma.
20. Vijeće za vanjske poslove, koje se sastalo u Marrakechu 15. travnja 1994., implicitno je i jednoglasno potvrdilo odluku o potpisivanju Završnog akta Urugvajskoga kruga pregovora. Komisija je sastavila izjavu u kojoj je uzela u obzir različite izjave o uvoznom režimu za banane koje su nacionalna izaslanstva dala na sjednicama odbora osnovanog na temelju članka 113.
21. Dana 22. prosinca 1994. Vijeće je donijelo Odluku Vijeća 94/800/EZ o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. – 1994.) (SL 1994., L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 074., str. 3.).
22. Dana 1. siječnja 1995. stupili su na snagu Sporazumi postignuti u Urugvajskom krugu pregovora, uključujući priloge koji sadržavaju preuzete obveze Zajednice u odnosu na uvoz banana.

II – Sadržaj Okvirnog sporazuma

1. Okvirni sporazum o bananama sastoji se od dva dokumenta. Prvi, naslovljen „Dogovoreni ishod pregovora između Kolumbije, Kostarike, Nikaragve, Venezuele i Europske zajednice o uvoznom režimu EZ-a za banane”, koji su 28. ožujka 1994. u Bruxellesu potpisali član Komisije nadležan za poljoprivredu i ruralni razvoj i kolumbijski veleposlanik u Zajednici, svojevrsna je preambula samog sporazuma; drugi,

naslovljen „Okvirni sporazum o bananama”, sadržava tehničke odredbe sporazuma sa spomenutim južnoameričkim državama.

2. U prvom se dokumentu navodi:

„Priloženi nacrt sporazuma o bananama zadovoljavajući je ishod pregovora o bananama u sklopu Urugvajskoga kruga pregovora.

Taj je sporazum i ishod pregovora na temelju članka XXVIII. i savjetovanja o bananama između EZ-a i navedenih država.

Osim toga, sporazum predstavlja rješenje spora o bananama koji je predmet izvještaja posebne skupine GATT-a. Stoga je dogovoreno da Kolumbija, Kostarika, Nikaragva, Venezuela i EZ neće tražiti usvajanje tog izvještaja posebne skupine.

Kolumbija, Kostarika, Nikaragva i Venezuela složile su se da tijekom razdoblja trajanja priloženog sporazuma neće pokretati postupak rješavanja spora na temelju GATT-a povodom EZ-ova režima za banane.” [neslužbeni prijevod]

3. U točki 1. samog Okvirnog sporazuma utvrđuje se ukupna carinska kvota od 2 100 000 tona za 1994. i 2 200 000 tona za 1995. i sljedeće godine, pri čemu je moguće povećanje kao posljedica proširenja Zajednice, dok se u točki 2. ta kvota raspodjeljuje na četiri ugovorne strane, Dominikansku Republiku i druge države AKP-a s obzirom na netradicionalne količine, te druge države.

Točke 3., 4. i 5. tiču se primjene ili izmjene državnih kvota u slučaju da jedna država ne može ispuniti svoju kvotu ili u slučaju povećanja kvote.

Točkom 6. propisuje se da se upravljanje kvotama, uključujući njihovo povećanje, provodi u skladu s Uredbom br. 404/93. U toj se točki nadalje navodi da „zemlje dobavljači za koje su utvrđene kvote mogu izdati posebne izvozne potvrde za najviše 70 % svoje kvote, što je, zauzvrat, preduvjet izdavanja potvrda Zajednice za uvoz banana iz tih država gospodarskim subjektima ,kategorije A’ i ,kategorije C’.” [neslužbeni prijevod]

U točki 7. utvrđuje se carinska stopa za količine unutar kvote u iznosu od 75 ECU po toni.

U skladu s točkama 8. i 9. dogovoreni sustav treba staviti u funkciju najkasnije do 1. listopada 1994., a primijeniti do 31. prosinca 2002.

Točkama 10. i 11. propisuje se:

„Ovaj sporazum bit će uvršten u popis Zajednice u sklopu Urugvajskoga kruga pregovora.

Ovaj sporazum predstavlja rješenje spora između Kolumbije, Kostarike, Venezuele, Nikaragve s jedne i Zajednice s druge strane, koji se tiče režima Zajednice za banane. Ugovorne strane neće tražiti usvajanje izvještaja posebne skupine GATT-a.” [neslužbeni prijevod]

III – Zahtjev za donošenje mišljenja

1. Njemačka vlada, koju predstavlja E. Röder, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, i J. Sedemund, *Rechtsanwalt* iz Kölna, u svojstvu agenata, zatražila je od Suda da donese mišljenje o sljedećim pitanjima:

„(a) Jesu li o Okvirnom sporazumu o bananama, koji je Komisija potpisala 28. i 29. ožujka 1994., ispravno vođeni pregovori sa stajališta postupovnog prava, odnosno

– na temelju dostatnog ovlaštenja za vođenje pregovora koje je izdalo Vijeće i

– u skladu sa svim mjerodavnim pregovaračkim smjernicama koje je utvrdilo Vijeće?

(b) Je li Okvirni sporazum o bananama u skladu s Ugovorom o EZ-u sa stajališta materijalnog prava?”

2. Prema tvrdnji njemačke vlade, dopuštenost zahtjeva za davanje mišljenja ne može se dovesti u pitanje. Njegova je svrha ispitati usklađenost s pravom Zajednice postupka na temelju kojeg je sklopljen Okvirni sporazum i sadržaja tog sporazuma. Pitanje treba li ponovno pregovarati o tom sporazumu nedvojbeno je važno i s obzirom na vanjske odnose Zajednice i s obzirom na položaj poduzeća iz Zajednice. Njemačka vlada nadalje tvrdi da okvirni sporazum još nije obvezujući u javnom međunarodnom pravu jer treba smatrati da je upućivanje na njegovo uvrštenje u popis preuzetih obveza Zajednice u sklopu Urugvajskoga kruga pregovora uvjetovano ratifikacijom. Okvirni sporazum može se odvojiti od Završnog akta Urugvajskoga kruga pregovora: naveden je samo deklarativno kao dodatak Prilogu LXXX. Završnom aktu; osim toga, samo su točke 1. do 7. Okvirnog sporazuma sastavni dio Priloga LXXX.; naposljetku, do tog je uvrštenja došlo tek nakon što je Vijeće odlučilo potpisati Završni akt. Stoga njemačka vlada tvrdi da u slučaju da je Okvirni sporazum protivan Ugovoru Zajednica ima pravo ratificirati Završni akt uz iznimku odredaba o bananama. Činjenica da je Komisija odvojeno potpisala Okvirni ugovor pokazuje da je i ona smatrala da je taj sporazum odvojiv od Završnog akta.

Njemačka vlada ustvrdila je na raspravi da se člankom 228. stavkom 6. Ugovora o EZ-u zahtijeva samo da u trenutku kada se traži donošenje mišljenja sporazum bude planiran. Ugovorom se ne zahtijeva da sporazum bude neproveden u trenutku donošenja mišljenja. Kada bi se prihvatio suprotan stav, to bi značilo da bi žurno sklapanje sporazuma lišilo smisla postupak iz članka 228. stavka 6. i dovelo u pitanje zaštitu institucije ili države koja je podnijela Sudu zahtjev za donošenje mišljenja. Zahtjev koji se Sudu upućuje na temelju članka 228. stavka 6. Ugovora trebao bi suspendirati postupak sklapanja sporazuma do donošenja mišljenja Suda.

3. Što se tiče merituma, njemačka vlada tvrdi da Komisija nije imala ovlast za vođenje pregovora, ili da je barem prekoračila upute Vijeća, da nije bila ovlaštena potpisati Sporazum, da je postupak koji je provela bio protivan uobičajenoj praksi u takvim slučajevima i da se Okvirni sporazum protivi materijalnim odredbama Ugovora.

(a) *Ovlaštenje za vođenje pregovora*

Prema mišljenju njemačke vlade, za vođenje pregovora o Okvirnom sporazumu nije bilo ovlaštenja koje se zahtijeva člankom 228. stavkom 1. Ugovora. Takvog ovlaštenja nema u odluci Vijeća o otvaranju Urugvajskoga kruga pregovora, ni u odluci Vijeća o otvaranju pregovora na temelju članka XXVIII. GATT-a, ni u odluci kojom Vijeće odobrava potpisivanje Završnog akta.

Komisija je vodila Urugvajski krug pregovora na temelju dvije odluke Vijeća iz 1986., kojima su odobreni opći pristup i izjava iz Punta del Estea. Ciljevi pregovora o Okvirnom sporazumu bili su, međutim, različiti. Cilj tih pregovora ni u kom slučaju nije bila liberalizacija trgovine, nego spriječiti usvajanje izvještaja posebne skupine i očuvati odredbe Uredbe br. 404/93; ta je uredba, međutim, u suprotnosti s izjavom iz Punta del Estea, posebno što se tiče uvođenja viših carina, količinskih ograničenja i uvoznih dozvola.

Komisija je zapravo vodila pregovore u skladu s člancima XXII. i XXIII. GATT-a s ciljem dovršenja postupka za rješavanje spora o uvoznom režimu za banane. Formalno upućivanje na Prilog LXXX. Završnom aktu, koji sadržava prijedloge Zajednice, nije dovoljno da bi se Okvirni sporazum uvrstio *ex post* u područje primjene ovlaštenja za vođenje pregovora u sklopu Urugvajskoga kruga, jer sadržaj tog sporazuma u biti ne odgovara tom ovlaštenju. Svako drukčije tumačenje lišilo bi smisla drugu polovinu prve rečenice članka 228. stavka 1. Ugovora, jer bi opsežne pregovore kao što su oni u Urugvajskom krugu Komisija mogla iskoristiti za postizanje različitih ciljeva.

To što je Vijeće dalo posebno ovlaštenje za pregovore – i to na prijedlog Komisije – na temelju članka XXVIII. GATT-a nadalje pokazuje da je Komisija smatrala kako ovlaštenje za Urugvajski krug pregovora nije dovoljno za vođenje pregovora o Okvirnom sporazumu. Naposljetku, sadržaj ovlaštenja za Urugvajski krug pregovora bio je suviše neodređen da bi poslužio kao osnova za specifične, tehničke pregovore kakvi su vođeni za Okvirni sporazum. Ovlaštenje iz prve rečenice članka 228. stavka 1. Ugovora ne može podrazumijevati davanje bjanko ovlaštenja Komisiji.

U skladu s uputama za vođenje pregovora koje su dane Komisiji, cilj odluke Vijeća od 18. i 19. listopada 1993. o otvaranju pregovora na temelju članka XXVIII. GATT-a bio je konsolidirati *fait accompli* sadržan u Uredbi br. 404/93 koji se protivi GATT-u. Svrha tih pregovora bila je postići konsenzus s određenim južnoameričkim državama kako bi se izbjeglo pokretanje postupka rješavanja spora ili nastavak postupka koji je u tijeku.

Odluka Vijeća od 7. ožujka 1994. o potpisivanju Završnog akta Urugvajskoga kruga pregovora donesena je u trenutku kada pregovori o Okvirnom sporazumu još nisu bili dovršeni i kada taj sporazum još nije bio dio Priloga LXXX.

(b) Postupanje u skladu s uputama Vijeća

Njemačka vlada podredno tvrdi da Komisija nije postupala u skladu s pregovaračkim smjernicama.

Prema njezinu mišljenju, smjernicama za Urugvajski krug pregovora, koje su utvrđene u izjavi iz Punta del Estea, nisu odobrene nikakve nove restriktivne mjere, dok se pregovorima o Okvirnom sporazumu nastojalo očuvati Uredbu br. 404/93 koja je odstupala od GATT-a.

Nadalje, ona tvrdi da je Komisija prekršila smjernice za pregovore na temelju članka XXVIII. GATT-a. Protivno uputama, Okvirni sporazum proturječi Uredbi br. 404/93 time što trgovcima dodatno ograničava slobodu djelovanja. Njemačka vlada navodi dodijeljene fiksne kvote za pojedinačne zemlje, kojima se konsolidiraju strukture opskrbe i tržišni udjeli, uvođenje izvoznih dozvola i nametanje novih opterećenja izvoznicima i uvoznicima banana iz trećih zemalja u vidu naplaćivanja naknade za izvozne dozvole. Prema njezinu mišljenju, to će dodatno pogoršati konkurentnost uvoznika banana iz trećih zemalja i učvrstiti diskriminaciju koja već postoji na temelju Uredbe br. 404/93. Komisija je, osim toga, zanemarila uputu da s južnoameričkim državama dogovori kompromisno rješenje kojim bi se kompenziralo ukidanje carinske stope.

(c) Ovlaštenje za potpisivanje Okvirnog sporazuma

Dana 7. ožujka 1994., kada je Vijeće ovlastilo Komisiju da potpiše Završni akt, tekst Okvirnog sporazuma još nije postojao, a u Prilogu LXXX. bili su navedeni prethodni prijedlozi Zajednice iz ožujka 1993. Stoga se ta odluka ne može protumačiti kao ovlaštenje za potpisivanje Okvirnog sporazuma.

(d) Odstupanje od uobičajene prakse Komisije

Činjenica da Komisija nije podnijela Vijeću prijedlog za sklapanje Okvirnog sporazuma i da je taj sporazum naknadno uvršten u Završni akt Urugvajskoga kruga pregovora protivi se ustaljenoj praksi institucija Zajednice.

(e) Usklađenost Okvirnog sporazuma s Ugovorom

Prema mišljenju njemačke vlade Okvirnim sporazumom povrijeđen je Ugovor o EZ-u. Njemačka vlada posebno naglašava diskriminaciju gospodarskih subjekata kategorija A i C u usporedbi sa subjektima kategorije B. Na temelju točke 6. Okvirnog sporazuma samo subjekti kategorija A i C podliježu sustavu izvoznih dozvola, što je velik dodatni financijski teret za njih, dok se taj sustav ne primjenjuje na gospodarske subjekte kategorije B.

IV – Postupak

U skladu s člankom 107. stavkom 1. Poslovnika Suda, zahtjev za donošenje mišljenja dostavljen je Vijeću, Komisiji i državama članicama. Pisana očitovanja podnijeli su: Komisija, koju zastupaju P. Gilsdorf, ravnatelj pravne službe, i T. Christoforou, član pravne službe, u svojstvu agenata; Vijeće, koje zastupaju J. Huber, pravni savjetnik, i J.-P. Hix, član pravne službe, u svojstvu agenata; belgijska vlada, koju zastupa J. Devadder, voditelj upravnog odjela Ministarstva vanjskih poslova, vanjske trgovine i razvojne suradnje, u svojstvu agenta; nizozemska vlada, koju zastupa A. Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta; španjolska vlada, koju zastupaju A. Navarro Gonzalez, glavni direktor za pravnu i institucijsku koordinaciju Zajednice, i Rosario Silva de Lapuerta, *abogado del Estado*, članica pravne službe za poslove Zajednice, u svojstvu agenata; francuska vlada, koju zastupaju E. Belliard i C. de Salins, pomoćnici ravnatelja uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenata; i vlada Ujedinjene Kraljevine, koju zastupaju J. E. Collins, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, te D. Wyatt, *barrister*, i D. Anderson, *barrister*.

Na raspravi održanoj 25. listopada 1995. očitovanja su podnijeli: njemačka vlada, koju zastupaju E. Röder i J. Sedemund; belgijska vlada, koju zastupa J. Devadder; grčka vlada, koju zastupa G. Karipsiadis, specijalizirani znanstveni suradnik pravne službe za sporove Zajednice u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta; španjolska vlada, koju zastupa Rosario Silva de Lapuerta; francuska vlada, koju zastupa J.-F. Dobelle, zamjenik ravnatelja uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenta; nizozemska vlada, koju zastupa M. Fierstra, zamjenik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta; vlada Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa D. Wyatt; Vijeće, koje zastupa J. Huber; i Komisija, koju zastupa P. Gilsdorf.

V – Očitovanja koja su podnijele vlade i institucije Zajednice

(a) Dopuštenost zahtjeva za donošenje mišljenja

Španjolska i francuska vlada, Vijeće i Komisija na raspravi su ustvrdili kako činjenica da je Okvirni sporazum sklopljen i stupio na snagu u sklopu Završnog akta Urugvajskoga kruga pregovora znači da je zahtjev za donošenje mišljenja bespredmetan. Prema mišljenju belgijske i nizozemske vlade te vlade Ujedinjene Kraljevine zahtjev za donošenje mišljenja je dopušten i Sud mora odgovoriti na njega.

(b) Ovlaštenje za vođenje pregovora

1. Belgijska i nizozemska vlada dijele mišljenje njemačke vlade da nije bilo ovlaštenja za vođenje pregovora. Smatraju da je Okvirni sporazum odvojen od Završnog akta Urugvajskoga kruga pregovora jer je sklopljen u okviru postupka na temelju članka XXVIII. GATT-a i nije obuhvaćen ovlaštenjem za vođenje pregovora za Urugvajski krug pregovora te da je s dotičnim južnoameričkim državama potpisan odvojeno i sadržava točno određen datum stupanja na snagu.
2. Francuska i španjolska vlada, Ujedinjena Kraljevina, Komisija i Vijeće tvrde da je Vijeće ovlastilo Komisiju za vođenje pregovora o Okvirnom sporazumu.

Španjolska vlada i Vijeće upućuju na odluku od 18. i 19. listopada 1993., kojom se Komisija ovlašćuje da otvori pregovore na temelju članka XXVIII. GATT-a; španjolska vlada ističe da se Okvirnim sporazumom propisuje smanjenje fiksne carinske stope za količine unutar kvote sa 100 ECU na 75 ECU po toni.

Francuska vlada, Ujedinjena Kraljevina i Vijeće također upućuju na odluku Vijeća od 16. i 17. lipnja 1986., kojom je odobren opći pristup, te na odluku od 20. rujna 1986., kojom je odobrena izjava iz Punta del Estea. Prema mišljenju francuske vlade ishod pregovora s južnoameričkim državama ulazi u okvir Urugvajskoga kruga pregovora jer je povećanjem kvote i smanjenjem fiksnih carinskih stopa Okvirni sporazum poboljšao pristup trećih zemalja tržištu Zajednice, jer je pretvorio količinska ograničenja u tarifni sustav i jer sadržava ustupak koji je Zajednica odobrila državama o kojima je riječ uvođenjem izvoznih dozvola.

Komisija naglašava da Vijeće mora odobriti otvaranje pregovora i da je to i učinilo odlukama iz 1986. i 1993.

(c) Postupanje u skladu s uputama Vijeća

1. Belgijska i nizozemska vlada tvrde da Okvirni sporazum prelazi okvir Urugvajskoga kruga pregovora u dijelu u kojem se njime zaključuju postupci rješavanja spora koji su u tijeku. Također navode da se uvrštenje Okvirnog sporazuma u prilog Završnom aktu Urugvajskoga kruga pregovora ne može opisati kao ispravak, nego da to uvrštenje predstavlja izmjenu teksta Ugovora.
2. Francuska i španjolska vlada, Ujedinjena Kraljevina, Vijeće i Komisija ne slažu se s tvrdnjom da je Komisija prekoračila smjernice iz ovlaštenja za vođenje pregovora.

Francuska i španjolska vlada tvrde da je Okvirni sporazum usklađen sa smjernicama iz 1993. Prema njihovu mišljenju, sustav izvoznih dozvola osigurava državama potpisnicama pristup tržištu Zajednice i omogućuje im da same kontroliraju proizvodnju i trgovinske tokove te se stoga ne može opisati kao prepreka trgovini. Sporazum je usklađen s obvezom da se ponudi kompenzacija, jer osigurava povećanje kvote i smanjenje fiksnih carinskih stopa te poštuje temeljna načela iz Uredbe br. 404/93.

Vijeće smatra nebitnom tvrdnju da je Komisija prekoračila područje primjene pregovaračkih smjernica. Naime, odluka Vijeća da potpiše sporazum o kojem je pregovarala Komisija podrazumijeva odobrenje njegova sadržaja i ispravak eventualnih nepravilnosti do kojih je došlo tijekom pregovora. Komisija je u praksi tijekom pregovora često potaknuta izaći izvan područja primjene tih smjernica; u takvim okolnostima Vijeće ne mijenja smjernice tijekom postupka pregovora, nego jednostavno, potpisivanjem sporazuma, prihvaća konačni ishod.

Komisija ističe da iako Vijeće mora odobriti otvaranje pregovora, ipak nije obvezno utvrditi pregovaračke smjernice. U svakom slučaju, Komisija smatra da je postupila u skladu sa smjernicama iz 1986. i 1993. Povećanjem carinske kvote i smanjenjem fiksne carinske stope Okvirni sporazum pridonio je liberalizaciji trgovine bananama. Ugovorne strane smatrale su Okvirni sporazum primjerenom kompenzacijom za ukidanje carinske stope od 20 %. Osim toga, taj je sporazum usklađen sa središnjim odredbama Uredbe br. 404/93 i ne protivi se temeljnim pravilima GATT-a koji dopuštaju carinske kvote. Okvirni sporazum ishod je dvaju usporednih nizova pregovora: opće trgovinske rasprave u sklopu Urugvajskoga kruga pregovora i specifičnog postupka koji se temelji na članku XXVIII. GATT-a.

(d) Ovlaštenje za potpisivanje Okvirnog sporazuma

1. Belgijska i nizozemska vlada podržavaju stav njemačke vlade o tome da Vijeće nije ovlastilo Komisiju za potpisivanje Okvirnog sporazuma.
2. Prema mišljenju francuske i španjolske vlade, Ujedinjene Kraljevine, Vijeća i Komisije, Vijeće zaista jest odlučilo potpisati Okvirni sporazum.

Španjolska vlada upućuje na odluku Vijeća od 7. ožujka 1994. kojom se Komisiji odobrava potpisivanje Završnog akta Urugvajskoga kruga pregovora, kojem je priložen Okvirni sporazum. Naknadne izmjene prilogâ nisu utjecale na tu odluku, jer se, kad se radi o poboljšanju pristupa tržištu, ponude mogu mijenjati sve do trenutka potpisivanja Završnog akta.

Francuska vlada nadalje ističe da je Okvirni sporazum sastavni i neodvojivi dio rezultata Urugvajskoga kruga pregovora. Potpis člana Europske komisije ne znači potpisivanje sporazuma u smislu Bečke konvencije od 23. svibnja 1969. o pravu međunarodnih ugovora nego jednostavno parafiranje ili potpisivanje zapisnika o pregovorima.

Francuska vlada i Ujedinjena Kraljevina priznaju da 7. ožujka 1994. Okvirni sporazum nije bio dio preuzetih obveza Komisije. Ali kada je Vijeće 15. travnja 1994. jednoglasno potvrdilo odluku o potpisivanju Završnog akta, Prilog LXXX. obuhvaćao je sadržaj Okvirnog sporazuma. Protivno tvrdnji njemačke vlade, ukupni rezultati pregovora pod naslovom „Okvirni sporazum o bananama” uvršteni su u popis preuzetih obveza Zajednice.

Vijeće i Komisija također naglašavaju da je Okvirni sporazum sastavni dio rezultata Urugvajskoga kruga pregovora. Uvrštenje odredaba Okvirnog sporazuma u Prilog LXXX. ne znači deklarativno navođenje nekog neovisnog sporazuma, nego utvrđivanje obveza Zajednice. Kao što se može vidjeti iz zapisnika sa sjednice održane 7. ožujka 1994., Vijeće je odobrilo potpisivanje Završnog akta Urugvajskoga kruga pregovora znajući da pravni tekstovi koji postoje u tom trenutku nisu konačni i da su potrebni daljnji pregovori, posebno kada je riječ o obvezama Zajednice. S tim na umu za 11. i 14. travnja 1994. sazvane su sjednice odbora osnovanog na temelju članka 113. Na sjednici održanoj 15. travnja Vijeće je implicitno i jednoglasno potvrdilo odluku o potpisivanju svih rezultata Urugvajskoga kruga pregovora, u obliku u kojem su postojali tog dana, uključujući Okvirni sporazum koji je sastavni dio Priloga LXXX. Izjave pojedinih nacionalnih izaslanstava sadržane u zapisniku ne mogu utjecati na zakonitost potpisa koje je Vijeće stavilo na Završni akt 15. travnja 1994.

(e) Usklađenost Okvirnog sporazuma s Ugovorom

Francuska i španjolska vlada, Ujedinjena Kraljevina, Komisija i Vijeće ističu da se primjedbe koje je iznijela njemačka vlada u velikoj mjeri poklapaju s primjedbama koje je Sud odbacio u gore navedenoj presudi Njemačka/Vijeće.

Cilj sustava izvoznih dozvola jest državama izvoznicama omogućiti da očuvaju svoje tržišne udjele u Zajednici. Gospodarski subjekti kategorije B ne podliježu tom sustavu zbog toga što se situacija tih uvoznika banana iz Zajednice i banana iz tradicionalnih država AKP-a na tržištima tih trećih zemalja razlikuje od situacije tradicionalnih uvoznika banana iz trećih zemalja.

Stajalište Suda

- 1 Korisno je ukratko se podsjetiti na različite faze ovog postupka kako su navedene u odjeljku „Obrazloženje zahtjeva” iz zahtjeva za donošenje mišljenja.
- 2 Dogovoreni ishod pregovora između Kolumbije, Kostarike, Nikaragve, Venezuele i Europske zajednice o uvoznom režimu Zajednice za banane, kojem je priložen Okvirni sporazum o bananama, potpisali su 28. i 29. ožujka 1994. član Komisije nadležan za poljoprivredu i ruralni razvoj i kolumbijski veleposlanik.
3. Savezna Republika Njemačka uputila je zahtjev za donošenje mišljenja 25. srpnja 1994.

4. Iz činjenica navedenih u odjeljku „Obrazloženje zahtjeva” iz zahtjeva za donošenje mišljenja proizlazi da su točke 1. do 7. tog sporazuma, koje se tiču utvrđivanja uvoznih carinskih kvota, uvrštene u Prilog LXXX. koji obuhvaća carinske ustupke koje je Zajednica predložila u sklopu Urugvajskoga kruga pregovora. Okvirni sporazum naveden je u dodatku tom Prilogu LXXX.
5. Dana 15. travnja 1994. Vijeće je odlučilo potpisati Završni akt Urugvajskoga kruga pregovora, ne obazirući se na rezerve koje su pojedine države članice iznijele u pogledu uvrštenja Okvirnog sporazuma u prijedloge Zajednice.
6. Dana 22. prosinca 1994. Vijeće je donijelo Odluku 94/800 o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986.–1994.).
7. Dana 1. siječnja 1995. na snagu su stupili sporazumi postignuti u Urugvajskom krugu pregovora, uključujući priloge s popisom preuzetih obveza Komisije u odnosu na uvoz banana.
8. Iz uvrštenja Okvirnog sporazuma u dodatak Prilogu LXXX. Završnom aktu proizlazi da je taj sporazum zakonski sastavni dio sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora i da je sklopljen zajedno s tim sporazumima nakon što je Sudu upućen zahtjev za donošenje ovog mišljenja.
9. Kako bi se utvrdilo treba li Sud u tim okolnostima donijeti zatraženo mišljenje valja analizirati uvjete i svrhu članka 228. stavka 6. Ugovora o EZ-u.
10. Člankom 228. stavkom 6. propisuje se da Vijeće, Komisija ili država članica mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li planirani sporazum u skladu s odredbama Ugovora.
11. Iz teksta prve rečenice te odredbe ne proizlazi jasno je li dovoljno da je sporazum bio planiran u trenutku podnošenja zahtjeva ili i dalje mora biti u toj fazi u trenutku donošenja mišljenja Suda.
12. Drugom rečenicom članka 228. stavka 6., međutim, propisuje se da ako je mišljenje Suda negativno, sporazum može stupiti na snagu samo u skladu s člankom N Ugovora o Europskoj uniji, koji se tiče izmjene Ugovora.
13. Stoga bi bilo protivno unutarnjoj logici članka 228. stavka 6. kada bi se prihvatio stav da Sud treba odlučivati o usklađenosti s Ugovorom sporazuma koji je već sklopljen, jer negativno mišljenje ne bi imalo pravni učinak propisan tim člankom.
14. U Mišljenju 1/94 od 15. studenoga 1994. (Zb., str. I-5267.) Sud je utvrdio da se od njega može zatražiti donošenje mišljenja na temelju članka 228. stavka 6. Ugovora u svakom trenutku prije nego što je izražen konačan pristanak Zajednice na obvezivanje sporazumom. Sud je također izjavio, u točki 12., da je do tog pristanka sporazum i dalje predviđeni sporazum.
15. To je tumačenje također u skladu sa svrhom postupka za upućivanje zahtjeva za donošenje mišljenja.

16. Kao što je Sud napomenuo u mišljenju 1/75 od 11. studenog 1975. (Zb., str. 1355.), svrha članka 228. stavka 6. Ugovora jest spriječiti komplikacije koje bi proizašle iz sporova koji bi se ticali usklađenosti s Ugovorom međunarodnih sporazuma koji obvezuju Komisiju.
17. Sud je u tom mišljenju napomenuo i da bi možebitna odluka Suda kojom bi se takav sporazum, bilo zbog njegova sadržaja ili zbog postupka njegova donošenja, proglasio neusklađenim s odredbama Ugovora, neizbježno dovela do ozbiljnih poteškoća, ne samo na razini Zajednice nego i na razini međunarodnih odnosa, i da bi mogla imati negativne posljedice za sve zainteresirane strane, uključujući treće zemlje.
18. U svrhu izbjegavanja takvih komplikacija Ugovorom je predviđen izvanredni postupak upućivanja prethodnog zahtjeva Sudu kako bi se prije sklapanja sporazuma razjasnilo je li taj sporazum usklađen s Ugovorom.
19. Međutim, preventivna svrha članka 228. stavka 6. Ugovora ne može se više postići ako Sud donosi presudu o sporazumu koji je već sklopljen.
20. Ne može se tvrditi da to tumačenje dovodi u pitanje sudsku zaštitu institucije ili države članice koja je uputila zahtjev za donošenje mišljenja u trenutku kada sporazum još nije bio sklopljen.
21. Svrha postupka iz članka 228. stavka 6. Ugovora jest, prije svega, kao što je već navedeno, spriječiti poteškoće koje bi mogle proizaći iz neusklađenosti s Ugovorom međunarodnih sporazuma obvezujućih za Zajednicu, a ne štititi interese i prava države članice ili institucije Zajednice koja je uputila zahtjev za donošenje mišljenja.
22. U svakom slučaju, država ili institucija Zajednice koja je uputila zahtjev za donošenje mišljenja može podnijeti tužbu u svrhu poništenja odluke Vijeća o sklapanju sporazuma i ujedno podnijeti zahtjev za donošenje privremenih mjera.
23. Iz gore navedenog slijedi da je zahtjev za donošenje mišljenja bespredmetan zbog toga što je Okvirni sporazum o bananama, koji je uvršten u sporazume postignute u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986.–1994.), sklopljen uz te sporazume nakon što je Sudu upućen zahtjev za donošenje mišljenja te da stoga nema potrebe odgovarati na taj zahtjev.

Slijedom navedenog,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodriguez Iglesias, predsjednik, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward 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, P. Jann, H. Ragnemalm i L. Sevón, suci,

saslušavši G. Tesaura, prvog nezavisnog odvjetnika, te C. O. Lenza, F. G. Jacobsa, A. La Pergolu, G. Cosmasa, P. Légera, M. B. Elmera, N. Fennellyja i D. Ruiz-Jarabo Colomera, nezavisne odvjetnike,

daje sljedeće mišljenje:

Nema potrebe odgovarati na zahtjev za donošenje mišljenja.

Sastavljeno u Luxembourg 13. prosinca 1995.

[Potpisi]

RADNI PRIJEVOD