

PRESUDA SUDA

27. rujna 1988. (*)

„Aktivna procesna legitimacija Europskog parlamenta za podnošenje tužbe za poništenje”

U predmetu 302/87,

Europski parlament, koji zastupaju F. Pasetti Bombardella, pravni savjetnik Parlamenta uz asistenciju C. Pennere i J. Schooa, članova pravne službe Parlamenta, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu pri glavnom tajništvu Europskog parlamenta, Plateau du Kirchberg, Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europskih zajednica, koje zastupaju A. A. Daschwood, direktor, F. Van Craeynest, glavni administrator, i B. Laloux, članica Pravne službe Vijeća, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu pri uredu J. Kaesera, direktora uprave za pravne poslove Europske investicijske banke, 100, Boulevard Konrad-Adenauer, Luxembourg,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Vijeća 87/373/EEZ od 13. srpnja 1987. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji,

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho De Almeida i G. C. Rodriguez Iglesias, predsjednici Vijeća, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins, F. A. Schockweiler, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: J. A. Pompe, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka od 24. ožujka 1988.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. svibnja 1988.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim Tajništvu Suda 2. listopada 1987. Europski je parlament na temelju članka 173. prvog stavka Ugovora o EEZ-u podnio tužbu za poništenje Odluke Vijeća 87/373/EEZ od 13. srpnja 1987. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL L 197, str. 33.).
- 2 Tom odlukom, koja se temelji na članku 145. Ugovora o EEZ-u kako je izmijenjen člankom 10. Jedinstvenog europskog akta, Vijeće je utvrdilo uvjete u pogledu izvršavanja ovlasti koje dodjeljuje Komisiji za provedbu pravila koja utvrđuje i donijelo je odredbe kojima se uređuju sastav, funkcioniranje i uloga odborâ predstavnika država članica pozvanih da interveniraju.
- 3 Vijeće je na temelju članka 91. stavka 1. Poslovnika Suda podnijelo prigovor nedopuštenosti i zatražilo od Suda da o tom prigovoru odluči ne ulazeći u raspravu o meritumu.
- 4 U prilog svom prigovoru Vijeće ističe da člankom 173. prvim stavkom Ugovora nije izričito predviđeno da Europski parlament može podnijeti tužbu za poništenje. Ta mu se ovlast ne može priznati ni na osnovi obrazloženja utemeljenog na potrebi osiguranja koherentnosti pravnih lijekova. Naime, intervencija i tužba zbog propusta, koje su Europskom parlamentu dostupne, kako je to Sud utvrdio u presudama od 29. listopada 1980. (Roquette frères/Vijeće, 138/79, Zb., str. 3333. i Maizena GmbH/Vijeće, 139/79, Zb., str. 3393.) i od 22. svibnja 1985. (Europski parlament/Vijeće, „Prijevozi”, 13/83, Zb., str. 1513.) neovisne su o tužbi za poništenje.
- 5 Vijeće također tvrdi da ni presuda od 23. travnja 1986. (Ekološka stranka „Zeleni”/Europski parlament, 294/83, Zb., str. 1339.) ni presuda od 3. srpnja 1986. (Vijeće/Europski parlament, „Proračun”, 34/86, Zb., str. 2155.) ne omogućavaju da se donese zaključak da je Sud Europskom parlamentu implicitno priznao aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe za poništenje. Prethodno navedena presuda „Zeleni” od 23. travnja 1986. utemeljena je na potrebi osiguranja sudske zaštite od svih akata koji mogu proizvoditi pravne učinke u odnosu na treće osobe, bez obzira na to koja je institucija taj akt donijela. Iz toga ne proizlazi da mora postojati podudarnost između pasivnog i aktivnog sudjelovanja Europskog parlamenta u sporu o zakonitosti. Ta se podudarnost ne može zaključiti ni iz prethodno navedene presude „Proračun” od 3. srpnja 1986. jer su svi akti koje u proračunskom postupku donosi Vijeće u svakom slučaju samo pripremne naravi.
- 6 Sud je 20. siječnja 1988. odredio da će o prigovoru Vijeća odlučivati ne ulazeći u raspravu o meritumu.
- 7 Za širi prikaz činjenica u predmetu, tijeka postupka i tužbenih zahtjeva i argumenata stranaka upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti su dijelovi spisa preuzeti u nastavku samo u onoj mjeri u kojoj je to nužno za odlučivanje Suda.

- 8 Najprije valja istaknuti da su stranke raspravu ispravno usredotočile na članak 173. prvi stavak Ugovora.
- 9 Naime u članku 173. razlikuje se pravo institucija na pokretanje postupka, koje je uređeno njegovim prvim stavkom, od prava na pokretanje postupka pojedinaca, fizičkih ili pravnih osoba, za koje se u njegovom drugom stavku utvrđuju uvjeti. Europski parlament, koji je jedna od institucija Zajednice navedenih u članku 4. Ugovora, nije pravna osoba.
- 10 Osim toga, može se primijetiti da bi sustav iz drugog stavka članka 173. u svakom slučaju bio neprikladan za tužbu za poništenje koju podnosi Europski parlament. Naime, sâm sadržaj akta koji tužitelji iz članka 173. drugog stavka pobijaju mora ih se neposredno i osobno ticati. Dakle, Europski parlament ne bi mogao kao tužbeni razlog isticati sadržaj akta nego nepoštovanje postupovnih pravila koje zahtijeva njegovu intervenciju. Nadalje, članak 173. drugi stavak odnosi se samo na ograničenu kategoriju akata, to jest na pojedinačne akte, dok Europski parlament želi da mu se prizna pravo na pokretanje postupka protiv akata opće primjene.
- 11 Stoga valja ispitati može li se tumačenjem članka 173. prvog stavka Europskom parlamentu priznati aktivna procesna legitimacija za podnošenje tužbe za poništenje akata Vijeća ili Komisije.
- 12 Kako proizlazi iz članaka 143. i 144. Ugovora, Europski parlament ima ovlast provedbe političkog nadzora nad Komisijom koja, u skladu s člankom 155. „osigurava primjenu odredaba ovog Ugovora i mjera koje na temelju ovog Ugovora provode institucije” i prema potrebi prigovoriti joj ako tu zadaću propisno ne obavlja. Politički nadzor Europski parlament provodi i putem rasprava koje on može organizirati o pojedinačnim ili općim pitanjima i koje mu omogućuju da donosi prijedloge o politici koju provodi Vijeće ili Komisija.
- 13 Usto, neovisno o proračunskim ovlastima koje su mu priznate Ugovorima iz Luxembourga od 22. travnja 1970. i iz Bruxellesa od 22. srpnja 1975. i o ovlasti suodlučivanja koju, od donošenja Jedinstvenog europskoga akta ima u području pristupanja i ugovorâ o pridruživanju, Europski parlament može, bilo mišljenjima koje daje u okviru postupka savjetovanja, bilo stajalištima koje zauzima u postupku suradnje, utjecati na sadržaj normativnih akata koje donosi Vijeće.
- 14 Valja naglasiti da je Europskome parlamentu, kako to proizlazi iz članka 175. prvog stavka Ugovora, dodijeljeno pravo da pokrene postupak radi utvrđivanja propusta Komisije ili Vijeća i da tako pokrene postupak za prekid neaktivnosti mehanizama odlučivanja koja bi ga mogla spriječiti u provedbi njegovih ovlasti. Europski parlament ima također mogućnost iznositi svoja stajališta na Sudu, gdje se uključuje u postupak pred Sudom, kako proizlazi iz članka 37. Statuta Suda.
- 15 Iz tog prava na pokretanje postupka radi utvrđivanja propusta i na uključivanje u postupak pred Sudom ne proizlazi, protivno onomu što tvrdi Europski parlament, da mu se mora priznati mogućnost podnošenja tužbe za poništenje.
- 16 Između tužbe za poništenje i tužbe zbog propusta nema nužne veze. To proizlazi iz činjenice da tužba zbog propusta omogućava Europskom parlamentu da potakne

donošenje akata koji ne mogu uvijek biti predmetom tužbe za poništenje. Kako to pokazuje presuda od 12. srpnja 1988. (Europski parlament/Vijeće, 377/87, Zb., str. 4017.), sve dok Vijeće nije podnijelo nacrt proračuna Europski parlament može ishoditi presudu koja utvrđuje propust Vijeća, dok se nacrt koji predstavlja pripremni akt ne bi mogao osporavati na temelju članka 173.

- 17 Također je istaknut argument da, zbog nemogućnosti podnošenja tužbe za poništenje, Europski parlament, nakon što je, u smislu članka 175., pozvao Vijeće i Komisiju da djeluju, ne može osporavati izričito odbijanje djelovanja kao odgovor na taj poziv. Međutim, taj je argument utemeljen na netočnoj pretpostavci. Naime, odgovor o odbijanju poziva na djelovanje, ma kako izričito ono bilo, može se predati Sudu na temelju članka 175. s obzirom na to da o propustu djelovanja nije konačno odlučeno.
- 18 Ne postoji ni nužna veza između prava uključivanja u postupak i mogućnosti podnošenja tužbe. S jedne strane, u skladu s člankom 37. drugim stavkom Statuta Suda EEZ-a pravo uključivanja pojedinaca u postupak jednostavno pretpostavlja „pravni interes za ishod postupka” pred Sudom, dok dopuštenost njihove tužbe za poništenje podliježe uvjetu da oni budu adresati akta čije poništenje zahtijevaju ili da ih se taj akt barem neposredno i osobno tiče. S druge strane, na temelju članka 37. prvog stavka Europski parlament ima pravo uključiti se u postupke poput onih o povredama obveza država, dok je inicijativa za pokretanje postupka pred Sudom namijenjena isključivo Komisiji i državama članicama.
- 19 Europski parlament također tvrdi da članak 173. prvi stavak Ugovora izražava načelo jednakosti među institucijama koje se tu izričito spominju u smislu da svaka od njih može podnijeti tužbu protiv akata druge institucije i obrnuto, njezine akte druga institucija može predati na ispitivanje Sudu. Budući da je Sud presudio da akti Europskog parlamenta koji mogu proizvoditi pravne učinke mogu biti predmet tužbe za poništenje, radi održavanja institucionalne ravnoteže Sud treba odlučiti da Europski parlament ima legitimaciju pobijati akte Vijeća i Komisije.
- 20 U tom pogledu valja podsjetiti da, ako je Sud u svojoj prethodno navedenoj presudi od 23. travnja 1986. (Ekološka stranka „Zeleni”/Europski parlament) presudio da akti Europskog parlamenta koji proizvode pravne učinke u odnosu na treće osobe mogu biti predmet tužbe za poništenje, to je zato jer bi ih tumačenje koje bi ih isključilo iz područja te tužbe dovelo do ishoda protivnog sustavu Ugovora kojim se željelo uvesti potpuni sustav sudske zaštite od akata institucija Zajednice koji mogu proizvoditi pravne učinke.
- 21 Usporedba između članka 38. Ugovora o EZUČ-u na koji se Sud osobito poziva u svojoj presudi „Zeleni” i članka 33. istog Ugovora ipak pokazuje da u sustavu Ugovora, kada su se akti Europskog parlamenta podvrgavali nadzoru zakonitosti, Europski parlament ipak nije bio ovlašten samoinicijativno podnijeti izravnu tužbu protiv akata drugih institucija. Argument Europskog parlamenta da u sporovima o zakonitosti postoji podudarnost između pasivne i aktivne legitimacije stoga valja odbaciti.
- 22 Europski parlament zatim tvrdi da mu je Sud u prethodno navedenoj presudi od 3. srpnja 1986. (Vijeće/Europski parlament, „Proračun”) implicitno priznao aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe.

- 23 U tom pogledu valja primijetiti da proračunski postupak opisan u stavecima 4., 5. i 6. članka 203. Ugovora kojem su svojstvena uzastopna vijećanja dviju ogranka proračunskog tijela, tijekom kojih svaki ogranak može, pod uvjetima glasovanja utvrđenima Ugovorom, reagirati na stajališta drugog ogranka. Ta su vijećanja dio pripremnih akata u izradi proračuna. Ovaj potonji, kako to proizlazi iz prethodno navedene presude od 3. srpnja 1986. (Vijeće/Europski parlament, „Proračun”) postaje pravno obvezujući tek po završetku postupka, to jest kad predsjednik Europskog parlamenta, u svojstvu tijela te institucije, u skladu sa stavkom 7. članka 203. Ugovora utvrdi da je proračun konačno donesen.
- 24 Iz toga proizlazi, što se tiče odobrenja proračuna, da jedini akt koji se može poništiti dolazi iz tijela Europskog parlamenta pa ga se stoga treba dodijeliti upravo toj instituciji. Slijedom navedenog Europski se parlament na proračunske ovlasti koje su mu dodijeljene prethodno navedenim Ugovorima iz Luxembourg i Bruxelles, ovlasti o kojima se, uostalom, ne raspravlja u ovom predmetu, ne može pozvati kako bi mu se priznalo pravo podnošenja tužbe za poništenje akata koje donose Komisija i Vijeće.
- 25 Europski je parlament još tvrdio da, u nemogućnosti podnošenja tužbe za poništenje, ne bi bio u stanju braniti svoje ovlasti u odnosu na druge institucije.
- 26 U tom pogledu valja istaknuti da je Europski parlament u postupku izrade normativnih akata od početka imao savjetodavne ovlasti, ali da mu je zbog toga bilo onemogućeno podnošenje tužbe za poništenje. Ovlasti Europskog parlamenta povećane su Jedinstvenim europskim aktom kojim je Parlamentu dodijeljena ovlast suodlučivanja u području pristupanja i ugovorâ o pridruživanju i kojim je u određenim slučajevima uveden postupak suradnje, ali članak 173. Ugovora ipak nije mijenjan.
- 27 Osim gore spomenutih prava priznatih Europskom parlamentu člankom 175., Ugovor nudi mogućnosti da se akti Vijeća doneseni nepoštovanjem ovlasti Parlamenta predaju na ispitivanje Sudu. Ako se člankom 173. prvim stavkom općenito svim državama članicama otvara mogućnost podnošenja tužbe za poništenje protiv takvih akata, člankom 155. Ugovora posebno se Komisiji daje odgovornost da vodi računa o poštovanju ovlasti Parlamenta i da u tom cilju podnosi tužbe za poništenje koje bi se pokazale nužnima. Osim toga, u slučaju nepoštovanja ovlasti Europskog parlamenta, svaka fizička ili pravna osoba može se pozvati na povredu bitnih postupovnih odredaba ili na povredu Ugovora kako bi ishodila poništenje donesenog akta ili na izjavu o neprimjenjivosti tog akta na temelju članka 184. Ugovora. Također, pitanje nezakovitosti nekog akta zbog povrede ovlasti Europskog parlamenta može se postaviti nacionalnom sudu, a dotični akt može biti predmet zahtjeva za prethodnu odluku Suda o ocjeni valjanosti.
- 28 Iz prethodno navedenog proizlazi da sadašnje stanje važećih odredaba Sudu ne omogućava da Europskom parlamentu prizna aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe za poništenje.
- 29 Stoga se prigovor nedopuštenosti mora prihvatiti i tužba odbaciti kao nedopuštena.

Troškovi

- 30 Sukladno odredbama članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da Europski parlament nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija kao nedopuštena.**
- 2. Europskom parlamentu nalaže se snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 27. rujna 1988.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski