

PRESUDA SUDA

8. srpnja 1999. (\*)

„Sporazum o ribarstvu EZ-a i Mauritanije – Sporazumi koji imaju znatne proračunske posljedice za Zajednicu”

U predmetu C-189/97,

**Europski parlament**, koji zastupaju Gregorio Garzón Clariana, *Jurisconsult*, Christian Pennera, voditelj odjela u pravnoj službi i Hans Krück, član pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u Glavnom tajništvu Europskog parlamenta, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju Jean-Paul Jacqué, direktor uprave za pravne poslove te John Carbery i Félix van Craeynest, pravni savjetnici u toj upravi, u svojstvu agenata s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu Alessandra Morbillija, direktora uprave za pravne poslove Europske investicijske banke, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

tuženika,

koje podupire

**Kraljevina Španjolska**, koju zastupaju Rosario Silva de Lapuerta, *Abogado del Estado*, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu veleposlanstva Španjolske, 4-6 Boulevard E. Servais,

intervenijent,

povodom zahtjeva za poništenje Uredbe Vijeća (EZ) br. 408/97 od 24. veljače 1997. o sklapanju Sporazuma o suradnji u sektoru morskog ribarstva između Europske zajednice i Islamske Republike Mauritanije i utvrđivanju odredbi za njegovu provedbu (SL 1997 L 62, str. 1.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (izvjestitelj), G. Hirsch i P. Jann (predsjednici vijeća), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet i R. Schintgen, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Mischo,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,  
uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,  
saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 2. veljače 1999.,  
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi od 11. ožujka 1999.,  
donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 16. svibnja 1997., Europski parlament podnio je, na temelju članka 173. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 230. UEZ-a) tužbu za poništenje Uredbe Vijeća (EZ) br. 408/97 od 24. veljače 1997. o sklapanju Sporazuma o suradnji u sektoru morskog ribarstva između Europske zajednice i Islamske Republike Mauritanije i utvrđivanju odredbi za njegovu provedbu (SL 1997 L 62, str. 1.; u daljnjem tekstu: sporna uredba).
- 2 Rješenjem predsjednika Suda od 2. listopada 1997. dopuštena je intervencija Kraljevine Španjolske na strani Vijeća.
- 3 Islamska Republika Mauritanija se 18. siječnja 1996. povukla iz sporazuma o ribarstvu u vodama Mauritanije koji je tu zemlju obavezivao u odnosu na Europsku ekonomsku zajednicu. Dvije strane su tada započele pregovore koji su rezultirali potpisivanjem novog sporazuma 20. lipnja 1996. (u daljnjem tekstu: sporazum o ribarstvu s Mauritanijom).
- 4 Taj sporazum, sklopljen na razdoblje od pet godina od 1. kolovoza 1996., omogućava ribarima Europske zajednice ribolov u vodama pod suverenosti ili nadležnošću Islamske Republike Mauritanije. Članak 7. sporazuma predviđa financijsku naknadu za Mauritaniju i financijsku podršku toj državi na teret Zajednice. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Protokola o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti i iznosa financijske naknade i financijske podrške za razdoblje od 1. kolovoza 1996. do 31. srpnja 2001., priloženog sporazumu o ribarstvu s Mauritanijom:

„Ukupna financijska naknada iz članka 7. Sporazuma za razdoblje iz članka 1. ovog Protokola iznosi 266,8 milijuna ECU. Ta financijska naknada plaća se u pet godišnjih rata kako slijedi:

- godina 1.: 55 160 000 ECU

- godina 2.: 54 360 000 ECU

- godina 3.: 53 560 000 ECU

- godina 4.: 52 160 000 ECU

- godina 5.: 51 560 000 ECU.”

- 5 Na prijedlog Komisije Vijeće je donijelo Odluku 96/731/EZ od 26. studenoga 1996. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama o privremenoj primjeni Sporazuma o suradnji u sektoru morskog ribarstva između Europske zajednice i Islamske Republike Mauritanije (SL 1996 L 334, str. 16.).
- 6 Komisija je također poslala Vijeću, 9. rujna 1996., prijedlog uredbe Vijeća o sklapanju Sporazuma o suradnji u sektoru morskog ribarstva između Europske zajednice i Islamske Republike Mauritanije i utvrđivanju odredbi za njegovu provedbu (SL 1996 C 352, str. 5.). Taj prijedlog, utemeljen na Ugovoru o EZ-u, „a posebno na njegovom članku 43. i članku 228. stavku 3. drugom podstavku”, podrazumijevao je dobivanje suglasnosti Parlamenta.
- 7 Dana 13. studenoga 1996. Vijeće je odlučilo savjetovati se s Parlamentom o tom prijedlogu uredbe. Međutim, s obzirom na to da je svoj zahtjev za savjetovanjem utemeljilo na članku 43. Ugovora (koji je nakon izmjene postao članak 37. UEZ-a) u vezi s člankom 228. stavkom 2. i člankom 228. stavkom 3. prvim podstavkom (koji su nakon izmjene postali članak 300. stavak 2. UEZ-a i članak 300. stavak 3. prvi podstavak UEZ-a), Vijeće je pokazalo da smatra da je bilo dužno od Parlamenta dobiti samo mišljenje.
- 8 Relevantni odbor Parlamenta odobrio je prijedlog uredbe uz rezervu da se vrati pravna osnova koju je predložila Komisija. Istaknuo je, osobito, da je sporazum o ribarstvu s Mauritanijom imao znatne proračunske posljedice u smislu članka 228. stavka 3. drugog podstavka Ugovora, te da je njegovo sklapanje stoga zahtijevalo suglasnost Parlamenta.
- 9 Dana 28. studenoga 1996. Parlament je donio Odluku o prijedlogu Uredbe Vijeća o sklapanju Sporazuma o suradnji u sektoru morskog ribarstva između Europske zajednice i Islamske Republike Mauritanije i utvrđivanju odredbi za njegovu provedbu (SL 1996 C 380, str. 19.). Zamjenjujući pravnu osnovu koju je navelo Vijeće člankom 228. stavkom 3. drugim podstavkom Ugovora, Parlament je dao suglasnost za donošenje sporne uredbe.
- 10 Dana 24. veljače 1997. Vijeće je donijelo spornu uredbu. Uredba se temelji na Ugovoru, a posebno na njegovom članku 43. u vezi s člankom 228. stavkom 2. i člankom 228. stavkom 3. prvim podstavkom. Odnosi se na „mišljenje Europskog parlamenta”.
- 11 Navodeći povredu svojih ovlasti, Parlament ističe dva tužbena razloga u prilog svojoj tužbi. Prvi se temelji na povredi članka 228. stavka 3. drugog podstavka Ugovora jer, s obzirom na to da sporazum o ribarstvu s Mauritanijom ima znatne proračunske posljedice za Zajednicu, sporna uredba trebala je biti sklopljena na temelju tog članka, dok se drugi temelji na povredi članka 190. UEZ-a (koji je postao članak 253. UEZ-a), jer je Vijeće propustilo navesti razloge zbog kojih je promijenilo pravnu osnovu koju je predložila Komisija.

- 12 Vijeće, uz potporu španjolske vlade, smatra da je tužba nedopuštena jer, ako se temelji na povredi članka 190. UEZ-a, Parlament nije na odgovarajući način naveo po čemu je ta povreda takva da krši njegove ovlasti. Osim toga tvrdi da članak 228. stavak 3. prvi podstavak Ugovora predstavlja odgovarajuću pravnu osnovu za donošenje sporne uredbe, jer sporazum o ribarstvu s Mauritanijom nema znatne proračunske posljedice u smislu članka 228. stavka 3. drugog podstavka.

### **Dopuštenost**

- 13 U skladu s člankom 173. trećim stavkom Ugovora, Parlament može pred Sudom pokrenuti tužbu za poništenje akta druge institucije pod uvjetom da tako postupa radi zaštite svojih ovlasti. U skladu sa sudskom praksom Suda, taj je uvjet ispunjen ako Parlament na odgovarajući način navede predmet ovlasti koji je potrebno zaštititi te navodnu povredu te ovlasti (vidjeti osobito presudu od 18. lipnja 1996., Parlament/Vijeće, C-303/94, Zb., str. I-2943., t. 17.).
- 14 Na temelju tih kriterija Sud je dosad proglasio tužbe Parlamenta nedopuštenima u mjeri u kojoj su se temeljile na povredi članka 190. UEZ-a. Navodeći da su sporne odredbe neodgovarajuće ili netočno obrazložene u smislu toga članka, Parlament nije na odgovarajući način naveo po čemu bi ta povreda, pod pretpostavkom da je točno da je počinjena, takva da bi povrijedila njegove ovlasti (vidjeti presudu od 13. srpnja 1995., Parlament/Komisija, C-156/93, Zb., str. I-2019., t. 11.; i gore navedenu presudu od 18. lipnja 1996., Parlament/Vijeće, t. 18.).
- 15 U ovom slučaju međutim, Parlament smatra da je naveo po čemu je povreda članka 190. UEZ-a takva da može povrijediti njegove ovlasti time što je istaknuo da je promjena pravne osnove od strane Vijeća bez obrazloženja imala za posljedicu izmjenu uvjeta njegove uključenosti u postupak sklapanja sporazuma o ribarstvu s Mauritanijom.
- 16 Valja napomenuti da se Parlament tako ograničava na tvrdnju da je izmjena, od strane Vijeća, pravne osnove koju je predložila Komisija utjecala na njegove ovlasti. On međutim ne navodi po čemu je činjenica da sporna uredba ne sadrži nikakvo posebno obrazloženje u tom pogledu mogla sama po sebi povrijediti njegove ovlasti.
- 17 Iz toga slijedi da je, s obzirom na to da je utemeljena na povredi članka 190. Ugovora, tužba nedopuštena.

### **Meritum**

- 18 Članak 228. stavak 3. Ugovora predviđa da:

„Osim u slučaju sporazuma iz članka 113. stavka 3., Vijeće sklapa sporazume nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, uključujući slučajeve u kojima je sporazumom obuhvaćeno područje na koje se primjenjuju postupci iz članka 189.b ili iz članka 189.c za donošenje unutarnjih pravila. [...]

Odstupajući od prethodnog podstavka, sporazumi iz članka 238., ostali sporazumi kojima se utvrđivanjem postupaka suradnje uspostavlja poseban institucionalni okvir, sporazumi koji imaju znatne proračunske posljedice za Zajednicu i sporazumi koji za

sobom povlače izmjene nekog akta donesenog na temelju postupka iz članka 189.b sklapaju se po pribavljanju suglasnosti Europskog parlamenta.

[...]”.

- 19 Parlament tvrdi, prvo, da je Ugovor o Europskoj uniji značajno povećao njegovu ulogu u sklapanju međunarodnih sporazuma, osobito povećanjem područja primjene postupka dobivanja suglasnosti. Njegov položaj je stoga bliži onom koji imaju parlamenti država članica, čije ovlasti u tom području trebaju poslužiti kao referentni okvir za tumačenje članka 228. stavka 3. drugog podstavka Ugovora.
- 20 Parlament navodi, drugo, da ta odredba kojom se zahtijeva njegova suglasnost za sklapanje sporazuma sa znatnim proračunskim posljedicama ima za cilj zaštititi unutarnje ovlasti Parlamenta kao sastavnice proračunskog tijela. S obzirom na taj cilj, on predlaže da se, između kriterija na temelju kojih je moguće odrediti ima li sporazum znatne proračunske posljedice, u obzir uzme višegodišnji karakter troškova koji iz njega proizlaze, njihov odnos prema istovrsnim troškovima u okviru proračunskog naslova o kojem je riječ i stopa povećanja istovrsnih troškova u okviru dotičnog sporazuma u odnosu na financijsku komponentu prethodnog sporazuma.
- 21 Parlament dodaje da sporazum o ribarstvu s Mauritanijom neosporno ispunjava ta tri kriterija. Ustvari, kao prvo sporazum predviđa financijsku naknadu podijeljenu na pet godišnjih obroka, čiji se iznos kreće između 51 560 000 ECU i 55 160 000 ECU. Osim toga, ta financijska naknada predstavlja za svaku dotičnu godinu više od 20 % odobrenih sredstava prikazanih u dotičnom proračunskom naslovu (naslov B7-8000, „Međunarodni sporazumi o ribarstvu”). Naposljetku, financijski se napor u korist Islamske Republike Mauritanije povećao više od pet puta u odnosu na prethodni sporazum ili se više nego udvostručio ako bi se samo 1995. godina, koja je uključivala poseban dodatni doprinos, koristila kao referentna točka.
- 22 Vijeće, koje podupire španjolska vlada, zahtijeva da se članak 228. stavak 3. Ugovora drugi podstavak mora strogo tumačiti, jer on predstavlja odstupanje od pravila koje se utvrđuje prvim podstavkom, na temelju kojeg Vijeće sporazume sklapa nakon savjetovanja s Parlamentom.
- 23 Vijeće u tom pogledu smatra da su kriteriji Parlamenta bespredmetni. Kao prvo, činjenica da su troškovi raspoređeni kroz nekoliko godina nije odlučujuća, jer je po definiciji proračun godišnji. Kao drugo, opseg financijskog utjecaja sporazuma u odnosu na istovrsni trošak u okviru dotičnog proračunskog naslova nije značajan, s obzirom na to da je proračunsku nomenklaturu u okviru proračunskog postupka moguće mijenjati, a iznos raspoloživih odobrenih sredstava se uvijek može prilagoditi putem uplata ili dodatnih proračunskih sredstava. Naposljetku, stopa povećanja izdataka ne otkriva ništa, jer visoka stopa može jednako tako odgovarati minimalnim izdacima.
- 24 Vijeće stoga tvrdi da je, kako bi se ocijenilo ima li sporazum znatne proračunske posljedice, potrebno uzeti u obzir cjelokupni proračun Zajednice i da nije postupilo na očito pogrešan i proizvoljan način kada je zahtijevalo samo mišljenje Parlamenta za sporazum o ribarstvu čiji godišnji troškovi iznose 0,07 % tog proračuna.

- 25 U okviru sustava nadležnosti Zajednice, izbor pravne osnove za mjeru mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli (vidjeti posebno presude od 26. ožujka 1987., Komisija/Vijeća, 45/86, Zb., str. 1493., t. 11.; od 28. svibnja 1998., Parlament/Vijeće, C-22/96, Zb., str. I-3231., t. 23. i od 25. veljače 1999., Parlament/Vijeće, C-164/97 i C-165/97, Zb., str. I-1139., t. 12.).
- 26 Kako bi ocijenio ima li sporazum znatne proračunske posljedice u smislu drugog podstavka članka 228. stavka 3. Ugovora, Vijeće je uzelo u obzir cjelokupan proračun Zajednice. Potrebno je istaknuti, međutim, da odobrena sredstva namijenjena vanjskom djelovanju Zajednice tradicionalno predstavljaju marginalni postotak proračuna Zajednice. Na primjer, 1996. i 1997. ta odobrena sredstva, koja se nalaze u pododjeljku B7 „Vanjska djelovanja”, jedva prelaze 5 % ukupnog proračuna. U tim okolnostima usporedba između godišnjeg financijskog troška sporazuma i cjelokupnog proračuna Zajednice nema vidljivog značaja pa bi primjena takvog kriterija članak 228. stavak 3. drugi podstavak Ugovora vjerojatno lišila svakoga korisnog učinka.
- 27 Vijeće ipak ističe da kriterij na koji se poziva ne isključuje u svakom slučaju uporabu te pravne osnove. U potporu tom stajalištu Vijeće navodi Sporazum o suradnji u sektoru morskog ribarstva između Europske zajednice i Kraljevine Maroko (SL 1997 L 30, str. 5.), čiji je financijske posljedice koje su iznosile 0,15 % godišnjeg proračuna Zajednice, priznalo kao znatne.
- 28 Vijeće međutim nije ni na koji način objasnilo kako tako mali postotak može predstavljati znatan financijski utjecaj sporazuma, dok postotak koji je nešto manji i iznosi 0,07 % nije dovoljan u tom pogledu.
- 29 U pogledu tri kriterija koje predlaže Parlament, Sud smatra da prvi od njih može zaista okarakterizirati sporazum kao sporazum koji ima znatne proračunske posljedice. Relativno skroman godišnji trošak može tijekom niza godina predstavljati velik proračunski napor.
- 30 Za razliku od prvog, drugi i treći kriterij Parlamenta nisu relevantni. S jedne strane, proračunski naslovi, koji se osim toga mogu mijenjati, značajno se razlikuju po važnosti, tako da relativni udio troškova u okviru sporazuma može biti velik u odnosu na odobrena sredstva iste vrste unesena u okviru proračunskog naslova o kojem je riječ, iako su dotični troškovi mali. S druge strane, stopa povećanja troškova u okviru sporazuma može biti velika u usporedbi s onom iz prethodnog sporazuma, iako iznosi o kojima je riječ mogu još uvijek biti mali.
- 31 Kao što je istaknuto u točki 26. ove presude, usporedba između godišnjeg financijskog troška međunarodnog sporazuma i cjelokupnog proračuna ima neznatan značaj. Međutim, usporedba troškova u okviru sporazuma s iznosom odobrenih sredstava namijenjenih financiranju vanjskih djelovanja Zajednice, koji se nalazi u pododjeljku B7 proračuna, omogućava postavljanje tog sporazuma u okvir proračunskih napora koje je Zajednica odobrila za svoju vanjsku politiku. Ta usporedba stoga nudi primjereniji način ocjene financijskog značaja koji sporazum u stvari ima za Zajednicu.
- 32 Kada se radi o sektorskom sporazumu, kao što je to u ovom slučaju, gore navedena analiza se u određenim slučajevima može i bez isključivanja mogućnosti uzimanja

drugih faktora u obzir nadopuniti usporedbom između troškova obuhvaćenih sporazumom i sveukupnih proračunskih sredstava za dotični sektor, uzimajući zajedno unutarnju i vanjsku komponentu. Takva usporedba omogućava određivanje, iz drugog ugla i u jednako dosljednom okviru, financijskog napora koji je Zajednica odobrila pri sklapanju tog sporazuma. Međutim, s obzirom na to da se sektori značajno razlikuju u smislu svog značaja za proračun, tim se ispitivanjem ne može zaključiti da su proračunske posljedice sporazuma znatne ako ne predstavljaju značajan udio u odobrenim sredstvima namijenjenim financiranju vanjskih djelovanja Zajednice.

- 33 U ovom slučaju sporazum o ribarstvu s Mauritanijom sklopljen je na pet godina, što nije posebno dugo razdoblje. Osim toga financijska naknada koju predviđa raspodijeljena je na godišnje obroke, čiji se iznosi kreću između 51 560 000 ECU i 55 160 000 ECU. U pogledu prethodnih proračunskih godina, ti iznosi, iako su prelazili 5 % troškova u ribarstvu, predstavljali su jedva nešto više od 1 % cjelokupnog iznosa odobrenih sredstava dodijeljenih za vanjska djelovanja Zajednice, omjer koji, iako daleko od zanemarivog, ne može biti kvalificiran kao velik. U tim okolnostima, ako je Vijeće uzelo tu usporedbu u obzir, ima pravo i na stajalište da sporazum o ribarstvu s Mauritanijom nema znatne proračunske posljedice za Zajednicu u smislu članka 228. stavka 3. drugog podstavka Ugovora.
- 34 Osim toga, područje primjene te odredbe, kako je utvrđena u Ugovoru, ne može, kao što predlaže Parlament, biti dovedeno u pitanje rasponom ovlasti dostupnih nacionalnim parlamentima pri odobravanju međunarodnih sporazuma s financijskim posljedicama.
- 35 Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da je Vijeće bilo u pravu kad je sklopilo sporazum o ribarstvu s Mauritanijom na temelju osobito članka 228. stavka 3. prvog podstavka Ugovora. Ovu tužbu stoga treba odbiti.

### **Troškovi**

- 36 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće postavilo zahtjev za naknadu troškova, a Parlament nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova. Na temelju članka 69. stavka 4. Poslovnika, španjolska vlada, koja je intervenirala u sporu, snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

**1. Tužba se odbija.**

**2. Europskom parlamentu nalaže se snošenje troškova.**

**3. Kraljevina Španjolska snosit će vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 8. srpnja 1999.

[Potpisi]

---

\*Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD