Odkaz:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. března 1994, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, věc C-316/91, Recueil 1994, s. I-625[1]

Klíčová slova:

Žaloba na neplatnost – Parlament – Podmínky přípustnosti – Akt Rady – Loméská úmluva – Finanční nařízení – Právní základ

Předmět:

Žaloba na neplatnost finančního nařízení Rady 91/491/EHS ze dne 29. července 1991 o spolupráci při financování rozvoje v rámci čtvrté úmluvy AKT-EHS (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. L 266, s. 1)

Skutkové okolnosti:

(Část „Skutkové okolnosti“ není převzata.)

Právní otázky:

1 Návrhem zapsaným v kanceláři Soudního dvora dne 6. prosince 1991 podal Evropský parlament na základě článku 173 Smlouvy o EHS žalobu na neplatnost finančního nařízení Rady 91/491/EHS ze dne 29. července 1991 o spolupráci při financování rozvoje v rámci čtvrté úmluvy AKT–EHS (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. L 266, s. 1).

2 Čtvrtá úmluva AKT–EHS byla podepsána v Lomé dne 15. prosince 1989 (Úř. věst. 1991, L 229, s. 3). Finanční spolupráce se řídí třetí částí úmluvy hlavou III kapitolou 2. Článek 231 odkazuje, pokud jde o celkovou částku finanční pomoci, na finanční protokol, který je k úmluvě připojen. Tato částka byla určena ve výši 12 000 milionů ECU. Zástupci vlád členských států Evropského hospodářského společenství zasedající v Radě přijali dne 16. července 1990 vnitřní dohodu 91/401/EHS o financování a řízení pomoci Společenství v rámci čtvrté úmluvy AKT–EHS (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. 1991, L 229, s. 288). Touto dohodou členské státy zřídily sedmý Evropský rozvojový fond (1990, dále jen „ERF“).

3 Podle článku 32 vnitřní dohody mají být prováděcí předpisy k ní předmětem finančního nařízení přijatého Radou kvalifikovanou většinou stanovenou v čl. 21 odst. 4 dohody na základě návrhu Komise a po vyslechnutí stanoviska Evropské investiční banky ohledně ustanovení, která se jí týkají, a Účetního dvora. Uvedené finanční nařízení, jehož zrušení se Evropský parlament domáhá, přijala Rada dne 29. července 1991.

4 Svou žalobou Parlament směřuje k uznání, že výdaje stanovené jako rozvojová pomoc ve čtvrté úmluvě AKT–EHS jsou výdaji Společenství, a musí z tohoto důvodu podléhat finančním nařízením přijatým na základě článku 209 Smlouvy o EHS.

[1] Jednací jazyk: francouzština

ISAP ISAP ISAP ISAP

5 Samostatným podáním Rada navrhla, aby Soudní dvůr odmítl žalobu jako nepřípustnou jednak z důvodu, že nejde o akt Rady ve smyslu článku 173 Smlouvy, jednak z důvodu, že Parlament nemá v projednávaném případě aktivní legitimaci. Usnesením ze dne 30. září 1992 si Soudní dvůr vyhradil rozhodnout o námitce spolu s věcí samou.

Přípustnost

6 Rada i španělská vláda zpochybňují přípustnost žaloby ze dvou důvodů.

7 Za prvé poukazuje Rada na to, že finanční nařízení není aktem, který lze napadnout na základě článku 173 Smlouvy. Ačkoli je tento akt aktem Rady, nejedná se totiž o akt přijatý na základě ustanovení Smlouvy, nýbrž na základě zmocnění uděleného Radě ustanovením mezinárodní dohody, jejíž stranou jsou všechny členské státy.

8 Je třeba poznamenat, že podle ustálené judikatury musí být žaloba na neplatnost možná proti všem předpisům přijatým orgány, bez ohledu na jejich povahu či podobu, které jsou určeny k vyvolání právních účinků (viz rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, věc 22/70, Recueil 1971, s. 263, bod 42).

9 Z toho vyplývá, že žaloba Parlamentu proti aktu orgánu, který je určen k vyvolání právních účinků, je přípustná bez ohledu na to, zda byl akt orgánem přijat na základě ustanovení Smlouvy.

10 Za druhé má Rada za to, že Parlament se nemůže dovolávat zásahu do svých výsad, jelikož konzultace se opravdu uskutečnila, byť jako nepovinná.

11 Je třeba nejprve poukázat na to, že podle ustálené judikatury (viz zejména rozsudek ze dne 22. května 1990, Parlament v. Rada, věc C-70/88, Recueil 1990, s. I-2041, bod 21) zavedly smlouvy systém rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány Společenství, který každému z nich přiděluje jeho vlastní úlohu v rámci institucionální struktury Společenství a při plnění úkolů, které byly Společenství svěřeny.

12 Soudnímu dvoru přísluší chránit tuto institucionální rovnováhu a přitom zajišťovat úplné používání ustanovení Smlouvy týkajících se rozdělení pravomocí. Ve svém výše uvedeném rozsudku Parlament v. Rada, bod 27, Soudní dvůr z tohoto důvodu prohlásil za přípustnou žalobu Parlamentu na neplatnost směřující proti aktu Rady nebo Komise pod podmínkou, že se Parlament touto žalobou domáhá pouze ochrany svých výsad a že se žaloba zakládá pouze na žalobních důvodech vycházejících z jejich porušení.

13 Tato podmínka je splněna, jakmile Parlament relevantním způsobem označí obsah své výsady, která má být chráněna, a údajné porušení této výsady.

14 V projednávaném případě Parlament tvrdí, že jeho výsada spočívá v povinnosti, aby byl konzultován při přijímání finančního nařízení, jehož právním základem by měl být článek 209 Smlouvy, který stanoví konzultaci Parlamentu. Přijetím tohoto nařízení na základě článku 32 vnitřní dohody, která takovou konzultaci neukládá, porušila Rada tuto výsadu.

ISAP ISAP ISAP ISAP

15 Argument Rady, že k porušení výsad Parlamentu nedošlo z toho důvodu, že byl ve skutečnosti konzultován, nelze přijmout.

16 Právo být konzultován na základě ustanovení Smlouvy představuje výsadu Parlamentu. Přijetí aktu na právním základě, který takovou konzultaci nestanoví, může tuto výsadu porušit, i když k nepovinné konzultaci došlo.

17 Řádná konzultace Parlamentu, v případech stanovených Smlouvou, je totiž jedním z prostředků, které mu umožňují účinně se účastnit legislativního procesu Společenství (viz rozsudky ze dne 29. října 1980 nazývané „izoglukóza“, Roquette Frères v. Rada, věc 138/79, Recueil 1980, s. 3333, bod 33, a Maizena v. Rada, věc 139/79, Recueil 1980, s. 3393, bod 34).

18 V případě konzultace Parlamentu na základě článku 209 Smlouvy by ostatně bylo použitelné zvláštní ustanovení. Podle článku 127 finančního nařízení Rady ze dne 21. prosince 1977 o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. L 356, s. 1, aktualizované znění uveřejněno v Úř. věst. 1991, C 80, s. 1), bude každé finanční nařízení, kterým se mění toto nařízení, přijato Radou pouze po dohodovacím řízení, pokud o to Parlament požádá.

19 Je tedy třeba konstatovat, že žaloba Parlamentu je přípustná.

Věc samá

20 Třetí částí hlavou III úmluvy se řídí spolupráce při financování rozvojové pomoci. Pro účely vymezené v této hlavě určuje podle článku 231 úmluvy finanční protokol k ní připojený celkovou částku „finanční pomoci Společenství“.

21 Parlament poukazuje na to, že ze samotného znění článku 231 úmluvy, který byl převzat v článku 1 finančního protokolu, vyplývá, že Společenství jako takové přijalo v rámci spolupráce při financování rozvoje vůči státům AKT povinnost mezinárodního práva odlišnou od povinností členských států.

22 Finanční prostředky, které mají být poskytnuty, tak představují výdaje Společenství, které mají být uvedeny v rozpočtu Společenství a mají podléhat ustanovením Smlouvy týkajícím se jejich provádění, zejména článku 209.

23 Tento argument musí být zamítnut.

24 Je třeba rozlišovat otázku, kdo přijal závazek vůči státům AKT, a otázku, zda provádění přijatého závazku přísluší Společenství, nebo členským státům. Odpověď na první otázku závisí na výkladu úmluvy a na rozdělení pravomocí mezi Společenství a členské státy v dotčené oblasti podle práva Společenství, zatímco odpověď na druhou otázku závisí pouze na tomto rozdělení pravomocí.

25 Je třeba se nejprve zabývat rozdělením pravomocí mezi Společenství a členské státy v oblasti rozvojové pomoci.

26 Pravomoc Společenství v této oblasti není výlučná. Členské státy tedy jsou oprávněny samy přijímat závazky vůči třetím státům, společně nebo jednotlivě, nebo dokonce společně se Společenstvím.

ISAP ISAP ISAP

27 Jak poznamenala španělská vláda, toto zjištění potvrzuje nová hlava XVII Smlouvy o ES, vložená Smlouvou o Evropské unii, jejíž článek 130x stanoví koordinaci politik Společenství a členských států v oblasti rozvojové spolupráce, vzájemné slaďování jejich programů pomoci a možnost přijímat společná opatření.

28 Dále je třeba vyložit úmluvu za účelem určení stran, které přijaly závazky.

29 Úmluva byla podle své preambule a svého článku 1 přijata Společenstvím a členskými státy na jedné straně a státy AKT na straně druhé. Zavedla v podstatě dvoustrannou spolupráci „AKT–EHS“. Za těchto podmínek jsou, až na výjimky výslovně stanovené úmluvou, Společenství a jeho členské státy, jakožto partneři států AKT, společně odpovědné vůči těmto státům AKT za splnění všech povinností vyplývajících z přijatých závazků, včetně závazků vztahujících se k finanční pomoci.

30 I když je skutečností, že článek 231 úmluvy, stejně jako článek 1 finančního protokolu, používá výraz „finanční pomoc Společenství“, nic to nemění na tom, že několik jiných ustanovení používá pojem „Společenství“ k označení Společenství a jeho členských států společně.

31 Článek 338 úmluvy tak stanoví, aniž se rozlišuje podle předmětu jednání, že Rada ministrů Sdružení rozhoduje na základě vzájemné dohody Společenství na jedné straně a států AKT na straně druhé. Krom toho článek 367 úmluvy stanoví, že může být Společenstvím vypovězena, bez dalšího upřesnění.

32 Konečně článek 223 úmluvy uvádí v samotné oblasti spolupráci při financování rozvoje, že nestanoví-li úmluva jinak, je každé rozhodnutí, jež vyžaduje schválení jedné ze smluvních stran, schváleno nebo považováno za schválené do šedesáti dnů od oznámení druhou stranou.

33 Z těchto úvah vyplývá, že v souladu v podstatě s dvoustrannou povahou spolupráce přísluší povinnost poskytovat „finanční pomoc Společenství“ Společenství a jeho členským státům společně.

34 Pokud jde o otázku, zda má tuto povinnost plnit Společenství, nebo jeho členské státy, je třeba připomenout, jak bylo konstatováno výše v bodě 26, že pravomoc Společenství v oblasti rozvojové pomoci není výlučná, takže členské státy jsou oprávněny společně vykonávat své pravomoci v tomto ohledu za účelem převzetí nákladů finanční pomoci, která má být poskytnuta státům AKT.

35 Z toho vyplývá, že provádění finanční pomoci Společenství stanovené článkem 231 úmluvy a článkem 1 finančního protokolu patří mezi sdílené pravomoci Společenství a jeho členských států a že jim přísluší volit zdroj a způsoby financování.

36 Tuto volbu uskutečnila výše uvedená vnitřní dohoda 91/401 o financování a řízení pomoci Společenství v rámci čtvrté úmluvy AKT–EHS (neoficiální překlad), jejíž prováděcí předpisy jsou předmětem napadeného finančního nařízení, přijatého Radou podle článku 32 dohody.

37 Článek 1 vnitřní dohody stanoví, že členské státy zřídí ERF, a upřesňuje příspěvek každého členského státu do tohoto fondu. Článek 10 pověřuje řízením ERF Komisi, zatímco čl. 33 odst. 2 uvádí, že Účetní dvůr vykonává své pravomoci rovněž vůči

ISAP ISAP ISAP

operacím ERF, a čl. 33 odst. 3 uvádí, že schválení finančního řízení ERF uděluje Komisi Parlament na doporučení Rady.

38 Z toho vyplývá, že nezbytné výdaje na finanční pomoc Společenství stanovenou v článku 231 úmluvy a v článku 1 finančního protokolu přidělují přímo členské státy a rozděluje je fond, který zřídily na základě vzájemné dohody a k jehož řízení jsou orgány Společenství na základě této dohody přidruženy.

39 V důsledku toho tyto výdaje nepředstavují výdaje Společenství, které musí být uvedeny v rozpočtu Společenství a na které musí být použit článek 209 Smlouvy.

40 Parlament dále před Soudním dvorem tvrdil, že skutečnost, že tyto výdaje jsou výdaji Společenství, vyplývá ze všech aspektů postupu stanoveného k jejich řízení a jejich přidělování. Podle původu, vnější podoby, rozhodovacího procesu i obsahu finančního nařízení je tak patrné, že má velmi úzkou spojitost s akty Společenství.

41 Tento argument nelze přijmout. Žádné ustanovení Smlouvy nebrání členským státům použít, mimo její rámec, procesní kroky vycházející z pravidel použitelných na výdaje Společenství a přidružit orgány Společenství k takto zavedenému postupu (viz rozsudek ze dne 30. června 1993, Parlament v. Rada a Komise, spojené věci C-181/91 a C-248/91, Recueil 1993, s. I-3685).

42 Z výše uvedeného vyplývá, že finanční nařízení nemuselo být přijato na základě článku 209 Smlouvy. Žádná výsada Parlamentu tak nebyla porušena. Je tedy třeba zamítnout žalobu jako neopodstatněnou.

K nákladům řízení

43 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že Parlament neměl úspěch ve věci, uloží se mu náhrada nákladů řízení. Španělské království, vedlejší účastník řízení, ponese vlastní náklady podle čl. 69 odst. 4 prvního pododstavce jednacího řádu.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Evropskému parlamentu se ukládá náhrada nákladů řízení. Španělské království, vedlejší účastník řízení, ponese vlastní náklady.

ISAP ISAP ISAP ISAP