

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

2 март 1994 година\*

„Иск за отмяна – Парламент – Условия за допустимост – Акт на Съвета – Конвенцията от Ломе – Финансов регламент – Правно основание”

По дело С- 316/91,

**Европейският парламент**, представляван първоначално от г-н Jorge Campinos, юрисконсулт, а след това от г-н José Luis Rufas Quintana, член на Правната служба, в качеството на представители, подпомагани от г-н Roland Bieber, професор по европейско право в Университета в Lausanne, със съдебен адрес в Секретариата на Европейския парламент, Kirchberg,

ищец,

срещу

**Съвета на Европейския съюз**, представляван от г-н Arthur Alan Dashwood, директор на Правната служба, и г-н Jürgen Huber, правен съветник, в качеството на представители, със съдебен адрес в кантората на г-н Bruno Eynard, директор на Правна дирекция на Европейската инвестиционна банка, 100 boulevard Konrad Adenauer,

ответник,

подпомаган от

**Кралство Испания**, представлявано от г-н Alberto Navarro González, Генерален директор за правна и институционална координация в Общността, и г-жа Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, в Правен отдел за дела пред Съда на Европейските общности, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург, посолството на Испания, 4-6 boulevard E. Servais,

встъпила страна,

с предмет иск за отмяна на Финансов регламент 91/491/ЕИО от 29 юли 1991 г., приложим към сътрудничеството за финансиране на развитието съгласно Четвъртата конвенция между ЕИО и държавите от АКТЬ (ОВ L 266, 1991 стр. 1),

**СЪДЪТ**,

в състав: г-н О. Due, председател, г-н G.F. Mancini и г-н J.C. Moitinho de Almeida (председатели на състав), г-н C.N. Kakouris, г-н R. Joliet, г-н F.A. Schockweiler, г-н G.C. Rodríguez Iglesias, г-н F. Grévisse, г-н M. Zuleeg, г-н P.J.G. Картеун (докладчик) и г-н J.L. Murray, съдии,

генерален адвокат: F.G. Jacobs,  
секретар: г-н R. Grass,

---

\* Език на производството: френски.

предвид изложеното в доклада за съдебното заседание,

след приключване на устните състезания на страните в заседанието на 14 септември 1993 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 ноември 1993 г.,

постанови настоящото

### **Решение**

1. С искова молба, подадена в секретариата на Първоинстанционния съд, Европейският парламент предявява иск съгласно член 173 от Договора за ЕИО за отмяна на Финансов регламент 91/491/ЕИО от 29 юли 1991 г., приложим за развитието на финансово сътрудничество съгласно Четвъртата конвенция между държавите от АКТЬ и ЕИО (ОВ L 266, 1991 г., стр. 1).

2. Четвъртата конвенция между държавите от АКТЬ и ЕИО е подписана в Lomé на 15 декември 1989 г. (ОВ L 229, 1991 г. стр. 3). Финансовото сътрудничество се урежда от част трета на Конвенцията, дял III, глава 2. Член 231 препраща към финансовия протокол към Конвенцията за общата сума на финансовата помощ. Тази сума е определена на 12 000 милиона ECU. Представителите на правителствата на държавите-членки на Европейската икономическа общност, заседаващи в рамките на Съвета, са приели на 16 юли 1990 г. Вътрешно споразумение 91/401/ЕИО за финансирането и управлението на помощта на Общността съгласно Четвъртата конвенция между ЕИО и държавите от АКТЬ (ОВ L 229, 1991 г. стр. 288). С това споразумение държавите-членки са учредили седми Европейски фонд за развитие (1990 г., наричан по-нататък „ЕФР“).

3. Съгласно член 32 от Вътрешното споразумение, разпоредбите за прилагане на Споразумението следва да се определят с финансов регламент, приет от Съвета с квалифицирано мнозинство, както е установено в член 21, параграф 4 въз основа на проект на Комисията и след като Европейската инвестиционна банка и Сметната палата са представили становище за важните за нея разпоредби. Финансовият регламент, чиято отмяна се иска от Европейския парламент, е приет от Съвета на 29 юли 1991 г.

4. В своя иск Парламентът претендира обявяването на разходите, предвидени като помощ за развитие в Четвъртата конвенция между ЕИО и държавите от АКТЬ, за разходи на Общността и следователно те трябва да се регламентират от финансови регламенти, приети съгласно член 209 от Договора за ЕИО.

5. В отделен документ Съветът иска от Съда да отхвърли иска като недопустим на основание, че на първо място не се оспорва нито един акт на Съвета, по смисъла на член 173 от Договора и на второ място, че Парламентът няма право на този иск. С определение от 30 септември 1992 г., Съдът е решил да отложи своето решение по това възражение до окончателното произнасяне на решението по делото.

**По допустимостта**

6. Съветът и испанското правителство оспорват допустимостта на иска на две основания.
7. На първо място, Съветът твърди, че финансовият регламент не е акт, който може да се оспорва съгласно член 173 от Договора. Въпреки че актът е акт на Съвета, това е акт, приет не по силата на разпоредби на Договора, а по силата на компетенциите, предоставени на Съвета съгласно разпоредба от вътрешното споразумение, по което държавите-членки са страни.
8. Следва да се отбележи, че съгласно установената съдебна практика, иска за отмяна трябва да е на разположение за всички мерки, приети от институциите, без значение от тяхната същност или форма, които са предназначени да предизвикат правни последици (вж. Решението от 31 март 1971 г., по дело Комисията срещу Съвета 22/70, *Recueil*, стр.263, точка 42).
9. Следователно иск, заведен от Парламента срещу акт на институция, който има за цел да породи правни последици, е допустим без оглед на това дали актът е приет от институция, съгласно разпоредбите на Договора.
10. На второ място, Съдът твърди, че Парламентът не може да се позове на нарушаването на неговите изключителни компетенции, тъй като на практика той е дал консултация, въпреки че тя не е била задължителна.
11. Още в началото следва да се отбележи, че съгласно установената съдебна практика (вж. по-специално Решението от 22 май 1990 г. по дело Парламентът срещу Съвета (С-70/88, *Recueil*, стр. I-2041, точка 21), договорите създават система за разделение на компетенциите между различните институции на Общността, като възлагат на всяка институция нейна собствена роля в институционалната структура на Общността и за постигането на задачите на Общността.
12. Съдът е този, който следва да защитава това равновесие между институциите, като гарантира пълното прилагане на разпоредбите на Договора, свързани с разделението на компетенциите. В точка 27 от своето решение по горепосоченото дело „Парламентът срещу Съвета”, Съдът е на становището, че искът за отмяна, заведен от Парламента срещу акт на Съвета или Комисията, е допустим, ако с него се цели единствено защита на изключителните компетенции на ищеца и ако искът се основава само на твърдения за тяхното нарушение.
13. Това условие е изпълнено, ако Парламентът посочи по подходящ начин същността на изключителното правомощие, което трябва да бъде защитено и как това правомощие е било нарушено.
14. В този случай Парламентът твърди, че неговото изключително правомощие се състои в изискването той да дава консултации по приемането на финансов регламент, чието правно основание е член 209 от Договора, който изисква консултация от страна на Парламента. С приемането на този регламент на основание член 32 от Вътрешното споразумение, който не изисква такава консултация, Съветът е нарушил изключително правомощие на Парламента.
15. Доводът на Съвета, че липсва нарушение на изключителните правомощия на Парламента, въз основа на това, че в действителност е проведена консултация с него, не може да бъде приет.

16. Правото да дава консултация, в съответствие с разпоредбата на Договора, е изключително правомощие на Парламента. Приемането на акт с правно основание, което не предвижда такава консултация, има опасност да наруши това изключително правомощие, дори ако е имало незадължителна консултация.

17. Същинската консултация с Парламента, ако се изисква от Договора, е едно от средствата, което му позволява да участва ефективно в законодателния процес на Общността (вж. Решенията от 29 октомври 1980 г. по дела „Isoglucose”, Roquette Frères/Conseil, 138/79, Rec. стр. 3333, точка 33 и Maizena/Conseil, 139/79, Rec. стр. 3393, точка 34 ).

18. Освен това, в случай че има консултация с Парламента съгласно член 209 от Договора, се прилага конкретна разпоредба. Член 127 от Финансовия регламент на Съвета от 21 декември 1977 г., приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 356, 1977 г., стр. 1; актуализиран текст, публикуван в ОВ С 80, 1991 г. стр. 1) предвижда, че всеки финансов регламент, изменящ този финансов регламент, трябва да се приема от Съвета само след използване на помирителна процедура, ако Европейският парламент изисква това.

19. Следователно трябва да се счита, че искът, подаден от Парламента, е допустим.

### **По съществува на спора**

20. Дял III на част трета на Конвенцията урежда сътрудничеството за финансиране на помощта за развитие. За целите на този раздел Финансовият протокол към Конвенцията определя, в текста на член 231 от Конвенцията, общата сума на „финансовата помощ от страна на Общността”.

21. Парламентът твърди, че от самия текст на член 231 от Конвенцията, повторен в член 1 от Финансовия протокол, следва, че Общността като такава е поела международноправно задължение, различно от това на държавите-членки спрямо държавите от АКТЬ, в рамките на финансовото сътрудничество за развитие.

22. Според Парламента, финансовите ресурси, които ще бъдат предоставени по този начин, представляват разход на Общността, който трябва да бъде отбелязан в бюджета на Общността и който се урежда от разпоредбите на Договора относно неговото прилагане, и по-специално от член 209.

23. Този довод трябва да бъде отхвърлен.

24. Въпросът кой е поел задължението спрямо държавите от АКТЬ трябва да бъде обсъден от гледна точка на това дали Общността или държавите-членки трябва да изпълняват поетите задължения. Отговорът на първия въпрос зависи от тълкуването на Конвенцията и от това как компетенциите в областта на законотворчеството по тези въпроси са разпределени между Общността и нейните държави-членки, а отговорът на втория въпрос зависи единствено от това как са разпределени тези компетенции.

25. Правилно е, на първо място, да се отчете разпределението на компетенциите между Общността и държавите-членки в областта на помощта за развитие.

26. Компетенциите на Общността в тази област не са изключителни. Държавите-членки имат съответно право да поемат задължения пред държави, които не са държави-членки, както колективно, така и самостоятелно, или дори съвместно с Общността.

27. Както отбелязва испанското правителство, тази констатация е подкрепена от новия дял XVII на Договора за Европейската общност, въведен с Договора за Европейския съюз, като член 130х от него предвижда Общността и държавите-членки да координират политиката си в областта на сътрудничеството за развитие и взаимно да се консултират за своите програми за оказване на помощ и за възможността за съвместни действия.

28. На следващо място, уместно е да се тълкува Конвенцията, за да се определи кои са страните, които са поели ангажимент.

29. Конвенцията е сключена, съгласно преамбюла Ж и член 1 от нея, от Общността и държавите-членки, от една страна, и държавите от АКТЬ, от друга страна. Тя създава съществено двустранно сътрудничество между ЕИО и държавите от АКТЬ. При тези обстоятелства, при липса на отклонения, изрично посочени в Конвенцията, Общността и нейните държави-членки, като партньори на държавите от АКТЬ, отговарят солидарно пред последните за изпълнението на всички задължения, породени от сключеното споразумение, включително и за задълженията, свързани с финансова помощ.

30. Въпреки че член 231 от Конвенцията, подобно на член 1 от Финансовия протокол, използва израза „финансова помощ от страна на Общността“, няколко други разпоредби използват израза „Общността“, за да обозначат Общността и държавите-членки, взети заедно.

31. По този начин, член 338 от Конвенцията предвижда, без оглед конкретния предмет на процедурите, че Съветът на министрите на Асоциацията трябва да действа по споразумение между Общността, от една страна, и държавите от АКТЬ, от друга. Освен това, член 367 от Конвенцията предвижда, че тя може да бъде прекратена от Общността, без допълнителни уточнения.

32. И накрая, член 223 от Конвенцията предвижда, в самата сфера на финансовото сътрудничество за развитие, че всички решения, изискващи одобрението на всяка от договарящите страни, трябва да бъдат одобрявани или да се считат за одобрени в срок от 60 дни от уведомяването на другата страна, освен ако в Конвенцията не е предвидено друго.

33. От горното следва, че в съответствие с основно двустранния характер на сътрудничеството, задължението да предоставя „финансова помощ от страна на Общността“ се пада на Общността и на нейните държави-членки, взети заедно.

34. По въпроса дали Общността или държавите-членки следва да изпълнят това задължение, трябва да се отбележи, както е посочено по-горе в точка 26, че компетентността на Общността в сферата на помощта за развитие не е изключителна, така че държавите-членки имат право колективно да упражняват тяхната компетентност в тази сфера с оглед на оказване на финансовата помощ, която да се предостави на държавите от АКТЬ.

35. Следователно, компетентността да дадат финансовата помощ от страна на Общността, предвидена в член 231 от Конвенцията, и в член 1 от Финансовия протокол, се споделя от Общността и нейните държави-членки, като те следва да изберат източника и методите на финансиране.

36. Този избор е направен от посоченото по-горе Вътрешно споразумение 91/401 за финансиране и управление на помощта на Общността съгласно Четвъртата конвенция между ЕИО и държавите от АКТЬ, чиито разпоредби за прилагане са предмет на оспорвания финансов регламент, приет от Съвета съгласно член 32 от него.

37. Член 1 от Вътрешното споразумение предвижда, че държавите-членки създават ЕФР и определят вноските на всяка държава-членка в този фонд. Член 10 определя, че Комисията отговаря за управлението на ЕФР, а член 33, параграф 2 предвижда Сметната палата също да упражнява своите правомощия по отношение на дейностите на ЕФР, а член 33, параграф 3 предвижда Парламентът да освобождава Комисията от задължението за финансовото управление на ЕФР, по препоръка на Съвета.

38. Следователно, разходите, необходими за финансовата помощ от страна на Общността, предвидена в член 231 от Конвенцията и член 1 от Финансовия протокол, се поемат пряко от държавите-членки и се разпределят от фонд, който те са учредили по взаимно съгласие, с чието управление институциите на Общността са свързани, по силата на това съгласие.

39. Следователно, тези разходи не са разходи на Общността, които трябва да се включат в бюджета на Общността и за които член 209 от Договора трябва да се прилага.

40. Парламентът също твърди пред Съда, че фактът, че разходите представляват разходи на Общността, е виден от всички аспекти на установената процедура за тяхното управление и разпределение. По този начин, от произхода, външните белези, процедурата за вземане на решение и съдържанието на финансовия регламент е видно, че това е тясно свързано с актове на Общността.

41. Този довод не може да бъде приет. Нито една разпоредба на Договора не възпрепятства държавите-членки да ползват, извън неговата рамка, процедурни стъпки съгласно правила, приложими за разходи на Общността, както и да свързват институции на Общността с така създадената процедура (вж. Решение по съединените дела от 30 юни 1993 г., Парламентът срещу Съвета и Комисията (С-181/91 и С-248/91 Recueil, стр. I-3685).

42. От посоченото по-горе следва, че финансовият регламент не е трябвало да бъде приет на основание член 209 от Договора. Следователно, не са нарушени изключителни правомощия на Парламента. Следователно, искът трябва да бъде отхвърлен като неоснователен.

### **По съдебните разноски**

43. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. Тъй като Парламентът е загубилата делото страна, той следва да бъде осъден на заплати разноските. Кралство Испания, встъпила страна, следва да поеме своите разноски съгласно член 69, параграф 4 от Процедурния правилник.

По изложените съображения Съдът реши:

**1. Отхвърля иска.**

**2. Осъжда Европейския парламент да заплати разноските. Кралство Испания, встъпила страна, следва да поеме своите разноски.**

Произнесено на открито съдебно заседание в Люксембург на 28 юни 1978 година.

Подписи