

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

19 март 1996 година*

„ФАО – Споразумение в областта на риболова – Право на глас – Държави-членки – Общност”

По дело С-25/94

Комисията на Европейските общности, за която се явява г-н Jörn Sack, правен съветник, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Carlos Gómez de la Cruz, член на правната служба, център Wagner, Kirchberg,
ищец

срещу

Съвета на Европейския съюз, за който се явява г-н Rüdiger Bandilla, директор на правната служба и г-н Felix van Craeynest, правен съветник, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург, при г-н Bruno Eynard, директор на дирекцията по правните въпроси на Европейската инвестиционна банка, 100 blvd Konrad Adenauer,

ответник

подпомаган от

Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-н John E. Collins, от Treasury Solicitor's Department, в качеството на представител, подпомаган от г-н Richard Plender, QC, със съдебен адрес в Люксембург в седалището на посолството на Обединеното кралство, 14 blvd Roosevelt,

встъпила страна,

с предмет отмяна на Решението на Съвета по въпросите на рибарството от 22 ноември 1993 г. предоставящо на държавите-членки правото на глас в рамките на Организацията по прехрана и земеделие на Организацията на Обединените нации за приемане на споразумение, целящо да подпомогне спазването от риболовните кораби в открито море на международните мерки за опазване и управление,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н J.-P. Puissochet и г-н G. Hirsch, председатели на състави, г-н G. F. Mancini, г-н F. A. Schockweiler (докладчик), г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н P. J. G. Karpeyn, г-н C. Gulmann, г-н J. L. Murray, г-н H. Ragnemalm и г-н L. Sevón, съдии

генерален адвокат : г-н F. G. Jacobs,

секретар : г-жа D. Lousterman-Hubeau, главен администратор,

* Език на производство то: френски.

като взе предвид доклада за съдебното заседание,

като изслуша пледоариите на страните в съдебното заседание на 27 юни 1995 г.,

като изслуша заключението на генералния адвокат в съдебното заседание на 26 октомври 1995 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на Европейските общности на 24 януари 1994 г., Комисията на Европейските общности, по силата на член 173 от Договора за ЕО, е поискала отмяната на Решението на Съвета по въпросите на рибарството от 22 ноември 1993 г., предоставящо на държавите-членки правото на глас в рамките на Организацията по прехрана и земеделие на Организацията на Обединените нации (по-долу ФАО) за приемането на Споразумението, целящо да подпомогне спазването от риболовните кораби в открито море на международните мерки за опазване и за управление (наричано по-нататък „Споразумението”).

2. С Решение от 26 ноември 1991 г., взето в съответствие с член II, параграфи 3 и 5, от неговия Учредителен акт относно присъединяването на една регионална организация за икономическа интеграция, ФАО е приела за член Европейската икономическа общност заедно с нейните държави-членки.

3. Въз основа на член II, параграф 5 от Учредителния акт и на съответстващия член XLIV от Общия правилник на ФАО, Общността е направила декларация, с която е уточнила, че тя има изключителна компетентност и във всички области отнасящи се до риболова, и които имат за цел да гарантират опазването на риболовните запаси и опазването на биологичните ресурси на морето.

4. За правата, свързани с качеството на член, общия правилник на ФАО предвижда, в член XLI, параграфи 2 и 3, една система на алтернативно упражняване между организацията член и нейните собствени държави-членки по следния начин

„2. Преди всяко заседание на Организацията, Организацията - член или нейните държави-членки посочват, кой от Организацията – член или от нейните държави-членки, има право ... и кой, от Организацията – член или от нейните държави-членки, ще упражнява правото на глас по отношение на тази конкретна точка от дневния ред.

3. В случаите когато една точка от дневния ред обхваща едновременно въпроси прехвърлени в сферата на компетентност на Организацията – член и въпроси от компетентността на нейните държави-членки, както Организацията – член, така и нейните държави-членки, могат да участват в дебатите. В такива случаи, при взимането на решения, събранието ще вземе предвид само участието на страната, която има правото на глас.”

5. Съветът и Комисията са сключили, на 19 декември 1991 г., договореност „относно подготовката на заседанията на ФАО, както и относно участията и гласуванията” (наричана по-нататък „Договореността”).

6. Договореността въвежда една процедура за координиране между Комисията и държавите-членки за поемането на отговорностите и за участията по определен въпрос.

Според подточки 1.12. и 1.13 от Договореност:

„1. 12. При липса на споразумение между Комисията и държавите-членки ... въпросът се решава в съответствие с процедурата предвидена от Договора и с уговорената практика. При липса на споразумение на тази основа, въпросът се отнася до Комитета на постоянните представители (наричан по-нататък „КОРЕПЕР“).

1.13. Решенията посочени в точка 1. 12. не засягат съответните правомощия на Общността и на нейните държави-членки.”

7. Съответните разпоредби от режима за участията и за гласуванията по време на заседанията на ФАО са предмет на точка 2, който предвижда, в подточки 2. 1. - 2. 3.:

„2.1. Когато една точка от дневния ред се отнася до въпроси, които се отнасят към изключителната компетентност на Общността, Комисията участва и гласува от името на Общността.

2.2. Когато една точка от дневния ред се отнася до въпроси, които се отнасят към националната компетентност държавите-членки участват и гласуват.

2.3. Когато една точка от дневния ред се отнася до въпроси, които спадат едновременно към националната компетентност и към тази на Общността, ще бъде направено усилие да се постигне обща позиция по пътя на консенсуса. Ако може да бъде постигната обща позиция:

- председателството излага общата позиция, когато се отнася основно до въпрос, който не е от изключителната компетентност на Общността. Държавите-членки и Комисията могат да участват за да подкрепят и/или допълнят декларацията на председателството. Държавите-членки ще гласуват в съответствие с общата позиция ;

- Комисията излага общата позиция, когато се отнася основно до въпрос, който е от изключителната компетентност на Общността. Държавите-членки могат да участват за да поддържат и/или да допълват декларацията на Комисията. Комисията ще гласува в съответствие с общата позиция.”

8. В рамките на ФАО е бил изработен проект на „споразумение за предоставяне на флагове на корабите извършващи риболов в открито море, с оглед подпомагането на спазването на международните мерки за опазване и управление”.

9. Поради компетентността на държавите-членки в областта на регистрацията на плавателните съдове, Комисията е предложила на Съвета, за приемането на този проект на споразумение, формулата на смесената компетентност. Независимо от това, тя е предложила гласуване от Общността, тъй като основната част от Споразумението била от компетентността на Общността доколкото ставало въпрос за опазването и управлението на риболовните ресурси.

10. Независимо че Комисията и държавите-членки били съгласни относно признаването на една смесена компетентност, те се противопоставили по въпроса за правото на глас.

11. В съответствие с Договореността КОРЕПЕР е приел, на 16 март 1993 г., формулата за гласуване от държавите-членки. Съответно указание било предадено от Генералния секретариат на Съвета на ФАО за 103-та сесия на нейния Съвет през м. юни 1993 г.

12. По време на тази сесия, преговорите са довели до отпадането от проекта на споразумение на клаузите относно регистрирането и предоставянето на флага.

13. Един нов проект, озаглавен впоследствие „Споразумение, целящо да подпомогне спазването от риболовните кораби в открито море на международните мерки за опазване и управление” е бил изготвен. Този проект въвежда режим на разрешения за риболов в открито море, предоставяни от държавата, под чийто флаг плава кораба, и целящо да осигури спазването на международните правила за опазване и управление.

14. На 24 септември 1993 г., Комисията е предложила отново на държавите-членки, за приемането на този проект на споразумение формулата на смесената компетентност с право на глас за Общността.

15. Поради липсата на споразумение КОРЕПЕР е счел, на 21 октомври 1993 г., че указанието, което е трябвало да бъде предадено на ФАО е трябвало да съдържа маркировката „смесена компетентност – вот на държавите-членки”.

16. Това указание е предадено от Комисията на ФАО преди началото на 104-та сесия на Съвета на ФАО, от 2 до 5 ноември 1993 г., и на 27-та сесия на Конференцията на ФАО, от 6 до 25 ноември 1993 г., по време на която е трябвало да бъде приет проектът за споразумение.

17. По време на сесията на Съвета по въпросите на рибарството на 22 ноември 1993 г., Комисията е поискала от Съвета да одобри следната декларация :

„Съветът констатира, че проектът за споразумение, представен за приемане на Конференцията, се отнася до опазването и управлението на риболовните ресурси в открито море, посредством един режим на лицензи, а не с правна уредба за предоставяне или смяна на флаг, както първоначално се е предвиждало.

При тези обстоятелства, този проект на споразумение, който съдържа също и някои разпоредби за оказване на помощ на развиващите се страни, е основно, ако не и изцяло, от изключителната компетентност на Общността и при нормални условия би трябвало да бъде одобрен от името на последната, чрез гласуване на Комисията.

Добре е в бъдеще въпроси от такова естество да бъдат разглеждани, в зависимост от случая, в съответствие с точка 2. 1. или с точка 2. 3., второ тире от Договореността...”

18. Според протокола от сесията на Съвета, последният е „потвърдил съдържанието на решението, взето от КОРЕПЕР и е „отказал да отрази съгласието си с предложението за декларация, направено от Комисията”.

19. Съветът също е „констатирал, че въпросите по същество относно компетентността и упражняването на правото на глас за тези области, които са предмет на бъдещото споразумение не са били разрешени. Той кани КОРЕПЕР да преразгледа този последен въпрос, когато настъпи моментът за това”.

20. Текстът на проекта на споразумение е бил приет на 24 ноември 1993 г. от Конференцията на ФАО, с положителните гласове на държавите-членки на Общността.

Относно допустимостта

21. Съветът, поддържан от Обединеното кралство, прави възражение за недопустимост.

22. Съветът изтъква, че въпросът за правото на глас е бил решен окончателно от КОРЕПЕР на 21 октомври 1993 г., в съответствие с Договореността. По време на неговата сесия на 22 ноември 1993 г., Съветът се бил ограничил да откаже да отмени решението на КОРЕПЕР, без да приеме акт по смисъла на член 173 от Договора. Дори да се предположи, че Съветът беше приел официално решение, то би потвърдило предходното решение на КОРЕПЕР.

23. Комисията отговаря, че КОРЕПЕР има за задача да подготвя работата на Съвета, и че неговите решения стават окончателни едва след одобряването им от Съвета. Договореността не изключва сезиране на Съвета, в случай на несъгласие между Комисията и държавите-членки.

24. В тази насока е добре да се отбележи, че член 145 от Договора предвижда, че Съветът разполага с правото да взема решения.

25. Член 151, параграф 1 от Договора, включен в раздела, посветен на Съвета, разпорежда, че КОРЕПЕР има за задача да подготвя работата на Съвета и да изпълнява задачите, които са му поверени от него.

26. От тези разпоредби следва, че КОРЕПЕР не е институция на Общността на която Договора предоставя собствени правомощия, а че той представлява един спомагателен орган на Съвета, изпълняващ за него задачи по подготовка и изпълнение.

27. Функцията по изпълнението на задачите поверени от Съвета, не предоставя на КОРЕПЕР правомощие да упражнява правото за взимане на решения, което се пада, според Договора, на Съвета.

28. От изложените по-горе съображения следва, че КОРЕПЕР не е могъл да приеме, на 21 октомври 1993 г., решение по въпроса за правото на глас, и че вотът на Съвета от 22 ноември 1993 г., не би могъл, при тези обстоятелства, да се смята за потвърждение на едно предходно решение на Съвета.

29. Що се отнася до довода на Съвета, според който той не бил приел акт по смисъла на член 173 от Договора, следва да се припомни, че иска за отмяна трябва да бъде открит по отношение на всички разпоредби приети от институциите, каквито и да са тяхното естество и форма, които са насочени към произвеждането на правни последици (вж. по-специално, по повод на сключването на един международен договор, Решение от 31 март 1971 г., наричано „АЕТР”, по дело Комисия/Съвет, 22/70, Recueil стр. 263, точка 42).

30. Съветът твърди, по този въпрос, че ако има решение, то има само чисто процедурно или протоколно естество, което не би могло да засегне правата на Комисията или разпределянето на правомощията между Общността и нейните държави-членки.

31. Комисията възразява, че решението на Съвета лишава окончателно Общността от нейното право на глас за приемането на проекта на споразумение. На датата на решението, Конференцията на ФАО не била още завършила работата си, така че това решение би имало последици за упражняването на правомощията на Общността в рамките на ФАО. И накрая, решението на Съвета и изразения от държавите-членки вот, са въвели в заблуждение третите държави относно компетентността на Общността.

32. В това отношение, следва да се отбележи, че вотът на Съвета произвежда правни последици в няколко аспекта.

33. На първо място, той е признал на държавите-членки правото да участват, изключвайки Общността, при окончателното приемане на Споразумението, което представлява основен етап от процедурата по сключването на един международен договор, договорен в рамките на една международна организация, в съответствие с член 9 от Виенската конвенция за договорното право от 23 май 1969 г. Като признава на държавите-членки правото на окончателното решение относно съдържанието на договора, вотът на Съвета засяга правата на Общността, които са свързани с качеството Ж на член на ФАО.

34. На второ място, въз основа на точка 2. 3. от Договореността, този вот е забранил на Комисията да излага общата позиция, като Ж е позволил да се изкаже само за да поддържа и/или допълни декларацията на председателството. Като се има предвид, че съдържанието на Споразумението е могло да бъде изменяно още, до приемането на текста, предоставянето на правото на глас на държавите-членки е попречило на Общността да се намеси по подходящ начин в дебатите, които евентуално биха предшестваха окончателното определяне на текста на Споразумението.

35. На трето място, по силата на Договореността, гласуването от държавите-членки, в съответствие с общата позиция, е създавало впечатлението, по отношение на третите държави и на ФАО, че в основната си част, предметът на Споразумението не е от изключителната компетентност на Общността.

36. Както следва от член ХLI, параграф 2 от Общия правилник на ФАО, упражняването на правото на глас, по определена точка от дневния ред, показва, кой от двамата – организацията - член, или нейните държави-членки е компетентен по разглеждания въпрос. Упражняването на правото на глас от държавите-членки има, при това положение, последици за компетентността за изпълнението на договора и за сключване на последващи договори третиращи същия въпрос.

37. При това положение, вотът на Съвета е довел до правни последици в отношенията между Общността и държавите-членки, между институциите, и накрая, между Общността и нейните държави-членки, от една страна и другите субекти на международното право, по-специално ФАО и нейните държави-членки от друга страна. Ето защо той представлява едни акт по смисъла на член 173 от Договора.

38. Тази констатация не е оборена от декларацията, вписана в протокола от сесията на Съвета, според която, въпросите по същество относно компетентността и упражняването на правото на глас за въпросите, предмет на бъдещото споразумение, не са били решени. Наистина, една такава декларация не би могла да бъде приета за да определи обхвата на решението на Съвета когато съдържанието на тази декларация не намира никакъв израз в текста на разглежданото решение и няма, при това положение, правно значение (вж. Решение от 26 февруари 1991 г. по дело Antonissen, C-292/89, Recueil стр. I-745, точка 18).

39. От изложеното по-горе следва, че възражението за недопустимост трябва да бъде отхвърлено.

По същество

40. Трябва да се отбележи, като начало, че страните по настоящия спор не оспорват съществуването на смесена компетентност, нито това на едно споразумение относно общата позиция, но спорят по въпроса дали Споразумението представено за приемане от Конференцията на ФАО се отнася до един въпрос, който в основната си част е от изключителната компетентност на Общността.

41. В това отношение е добре да се припомни, че Общността разполага, във вътрешен план с правото да взема всякакви мерки насочени към запазването на биологическите ресурси на морето (Решение от 14 юли 1976 г. по дело Kramer и др., 3/76, 4/76 и 6/76, Recueil, стр. 1279).

42. Според постоянна съдебна практика, от самите задължения и права, установени от правото на Общността, се получава така, че във вътрешен план, в лицето на институциите на Общността, тя е компетентна да поема международни ангажименти насочени към запазването на морските ресурси (Решение по дело Kramer и др. посочено по-горе, точка 33).

43. В декларацията за компетентност, която Комисията е предала на ФАО, в момента на своето присъединяване, тя, следователно е уточнила, че разполага с изключително право във всички области отнасящи се до риболова имащи за цел да гарантират защитата на риболовните запаси и запазването на биологичните ресурси на морето.

44. Между другото, от постоянна съдебна практика следва, че що се отнася до открито море, Общността има, в областите, които се отнасят към нейните пълномощия, същата разпоредителна власт, като тази, призната от международното право на държавата на флага или на регистрацията на кораба (Решение от 24 ноември 1993 г. по дело Mondiet, C-405/92, Recueil, стр. I-6133, точка 12).

45. В случая трябва да се приеме, че в момента, в който Съветът е приел атакуваното решение, проектът за споразумение представен за приемане на Конференцията на ФАО е имал за основен предмет спазването от риболовните кораби в открито море на международните мерки за опазване и управление и не е съдържал разпоредбите относно предоставянето на флаг, на които Съветът се е основал, за да заключи, че Споразумението не е било, в основната си част от изключителната компетентност на Общността.

46. В тази насока, Съветът неправилно твърди, че разрешението за риболов в открито море, издадено от държавите-членки, при условие че се спазват мерките по опазване и управление, изпълнява функции подобни на предоставянето на флаг. Наистина, както Комисията го е подчертала разрешението за риболов представлява традиционно средство за управление на риболовните ресурси, което именно дава на риболовните кораби достъп до водите и до ресурсите, и което се отличава следователно съществено от общите условия, които държавите-членки могат да определят, в съответствие с разпоредбите на международното право, за да бъде предоставено, на всякакъв вид кораби, правото да плават под техен флаг.

47. Колкото до разпоредбите относно приемането, евентуално, на наказателни санкции или относно подпомагането на развиващите се страни, които, според Съвета, са от компетентността на държавите-членки, оказва се, че при всяко положение, те не заемат първостепенно място в проекта на споразумение.

48. Следва, в тази връзка да се припомни, че, когато се окаже че областта на едно споразумение или на една конвенция е отчасти от компетентността на Общността и отчасти от тази на държавите-членки, е важно да се осигури тясно сътрудничество между държавите-членки и институциите на Общността, както при процеса на преговорите и сключването, така и при изпълнението на поетите ангажименти. Това задължение за сътрудничество произтича от изискването за единство на международното представителство на Общността (Разисквания 1/78 от 14 ноември 1978 г., Recueil стр. 2151, точки 34 - 36; Становище 2/91 от 19 март 1993 г., Recueil, стр. I-1061, точка 36, и Становище 1/94 от 15 ноември 1994 г., Recueil, стр. I-5267, точка 108). Институциите на Общността и държавите-членки са тези, които трябва да вземат всички необходими мерки, за да осигурят възможно най-добре едно такова сътрудничество (Становище 2/91, посочено по-горе, точка 38).

49. В случая, следва да се приеме, че точка 2. 3. от Договореността, сключена между Съвета и Комисията представлява изпълнението, в рамките на ФАО, на това задължение за сътрудничество между Общността и нейните държави и-членки. Между другото, от текста на Договореността се установява, че двете институции са смятали да се обвържат една спрямо друга. Съветът между другото, в нито един момент от процедурата, не е оспорил обхвата му.

50. При тези условия, следва да се приеме, че като е сключил, че проектът за споразумение се е отнасял в основната си част до предмет, който не е бил от изключителната компетентност на Общността и предоставяйки, поради това, правото на глас за приемане на този проект на държавите-членки, Съветът е нарушил точка 2. 3. от Договореността, която той е бил задължен да спазва.

51. При това положение, следва да се отмени Решението на Съвета от 22 ноември 1993 г.

По съдебните разноски

52. По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, всяка страна, която загуби се осъжда да заплати разноските. Тъй като Съветът е загубил делото, се осъжда да заплати съдебните разноски. В съответствие с член 69, параграф 4 от Процедурния правилник, Обединеното кралство, което е встъпила страна по спора ще заплати собствените си съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

- 1) Отменя Решението на Съвета по въпросите на рибарството от 22 ноември 1993 г., предоставящо на държавите-членки правото на глас в рамките на Организацията по прехрана и земеделие на Организацията на Обединените нации за приемане на споразумение, целящо да подпомогне спазването от риболовните кораби в открито море на международните мерки за опазване и управление.**
- 2) Осъжда Съветът да заплати съдебните разноски.**
- 3) Обединеното кралство ще заплати собствените си съдебните разноски.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 19 март 1996 година.

Подписи