

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

F. G. JACOBSA,

predstavljeni 2. decembra 2004(1)

Zadeva C-342/03

Kraljevina Španija

proti

Svetu Evropske unije

1. V tej zadevi si Španija prizadeva za razglasitev nižnosti Uredbe Sveta (ES) št. 975/2003 z dne 5. junija 2003 o odprtju in doložitvi upravljanja tarifnih kvot za uvoz tune v pločevinkah iz oznak KN 1604 14 11, 1604 14 18 in 1604 20 70.(2)

Izpodbijana uredba in njen okvir

2. Novembra 2001 so se Skupnost, Tajska in Filipini dogovorili, da opravijo posvetovanja za ugotovitev, v kolikšni meri so tajski in filipinski legitimni interesi neupravičeno ogroženi zaradi uporabe preferencialne tarifne obravnave tune v pločevinkah po poreklu iz skupine afriških, karibskih in pacifiških držav (v nadaljevanju: države AKP).

3. V tem obdobju je Skupnost odobrila za tuno v pločevinkah po poreklu iz držav AKP popolno oprostitev carine, medtem ko je bila tuna v pločevinkah po poreklu s Tajske in Filipinov predmet carine po stopnji 24 %.

4. Po neuspelem poskusu, da bi dosegli vsestransko sprejemljivo rešitev, so se Skupnost, Tajska in Filipini sporazumeli, da predložijo zadevo v mediacijo v okviru Svetovne trgovinske organizacije (v nadaljevanju: STO).

5. Mediator je 20. decembra 2002 predlagal, naj Skupnost odpre tarifno kvoto 25.000 ton tune v pločevinkah po poreklu s Tajske in Filipinov za leto 2003 po 12-odstotni carinski stopnji.

6. To je bilo uresničeno z Uredbo št. 975/2003 (v nadaljevanju: Uredba ali izpodbijana Uredba), ki je temeljila na členu 133 ES.

7. Tarifna kvota je bila razdeljena na štiri dele: 52 % letnega obsega za uvoz po poreklu s Tajske, 36 % za uvoz po poreklu s Filipinov, 11 % za uvoz po poreklu iz Indonezije in 1 % za uvoz po poreklu iz drugih tretjih držav.

8. Španija uveljavlja osem tožbenih razlogov v podporo svojemu predlogu za razglasitev

nižnosti.

Kršitev načela skupnostnega preferenciala

9. Španija trdi, da Uredba krši načelo preferenciala Skupnosti, ki je eno načel Pogodbe⁽³⁾ in podlaga skupni carinski tarifi,⁽⁴⁾ ker so lahko takšni ukrepi sprejeti le, če proizvodnja na ravni Skupnosti ni zadostna.

10. Te utemeljitve ne sprejemam. Sodišče je izrecno navedlo, da načelo preferenciala Skupnosti ni pravna zahteva, kršitev katere bi imela za posledico nižnost zadevnega akta.⁽⁵⁾

Izkrivljanje konkurence

11. Španija ponovno navaja, da se lahko ukrepi, kot je Uredba, sprejmejo le, če proizvodnja na ravni Skupnosti ni zadostna za oskrbo trga Skupnosti; kadar ni tako, bo ukrep izkrivljal pogoje konkurence na trgu.

12. Vendar je jasno, da lahko vsako zmanjšanje carine za blago, uvoženo iz tretjih držav, uinkuje na konkurenco med tem blagom in enakimi proizvodi iz Skupnosti na škodo slednjih. Če bi iz trditve Španije izpeljali logični zaključek, bi pomenilo, da Skupnost ne bi mogla nikoli zmanjšati dajatev na uvoženo blago. Očitno je, da tako ne more biti; v vsakem primeru bi bilo to v nasprotju s členom 131 ES, ki navaja, da države članice z oblikovanjem carinske unije med seboj želijo med drugim prispevati k zmanjšanju carinskih ovir v mednarodni trgovini. Kot meni Komisija, ki je intervenirala v tožbi v podporo Svetu, privede natančnejša analiza do stališča, da so carine tiste, ki izkrivljajo konkurenco, med tem ko njihova odprava ponovno vzpostavlja tržno ravnovesje.

Kršitev postopka

13. Španija navaja, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pravice, ki jih pravni red Skupnosti zagotavlja v upravnih postopkih, zajemajo zlasti dolžnost pristojne institucije, da skrbno in nepristransko preuči vse pomembne vidike posameznega primera.⁽⁶⁾ Navaja, da Uredba ne temelji na nobeni študiji, ki bi izkazovala, da je potrebna, zaradi česar je bila sprejeta s kršitvijo upravnega postopka.

14. Jasno pa je, da Uredba ni rezultat upravnega postopka, temveč zakonodajnega postopka. Člen 230 EC navaja, da je Sodišče pristojno v nižnostnih tožbah, vloženih zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodbe ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil. Bistvene procesne predpostavke, katerih kršitev ima lahko za posledico nižnost pravnega akta Skupnosti, ne obsegajo zahteve, da se opravi presoja vpliva, kar je dejansko to, kar trdi Španija.

15. Vendar pa je bila Uredba v vsakem primeru, kot je jasno opredeljeno v njeni preambuli,⁽⁷⁾ sprejeta zaradi postopka mediacije v okviru STO in še posebej zato, da se uveljavi mediatorjeva priporočila. Mediatorjevo mnenje, na katero se izrecno sklicuje preambula in ki ga je Sodišče predložila Španije, kaže, da je zelo natančno raziskal zadevni trg tune v pločevinkah, upošteva še zlasti podatke glede proizvodnje na ravni Skupnosti in potrošnje ter zmogljivosti trga Skupnosti, da absorbira več uvoza. Stopnje in tonaža tarifnih kvot, določene z Uredbo, v glavnem kažejo vrednosti, do katerih je prišel mediator ob upoštevanju te raziskave. Torej ni mogoče, da bi bila Uredba sprejeta brez upoštevanja njenega mogočega vpliva.

Kršitev člena 12 Cotonoujskega sporazuma

16. Španija navaja, da je prišlo do kršitve člena 12 Cotonoujskega sporazuma.⁽⁸⁾

17. Cotonoujski sporazum poskuša spodbuditi in pospešiti gospodarski, kulturni in družbeni razvoj skupine afriških, karibskih in pacifiških držav (v nadaljevanju: države AKP) za prispevanje k miru in varnosti ter spodbujanje stabilnega in demokratičnega okolja.

18. Prvi odstavek člena 12 določa:

„[...] Če Skupnost namerava v okviru uresničevanja svojih pooblastil sprejeti ukrep, ki bi lahko vplival na interese držav AKP v smislu ciljev tega sporazuma, mora o svoji nameri pravočasno obvestiti navedene države. V ta namen Komisija istočasno predloži Sekretariatu držav AKP svoj predlog takih ukrepov.”

19. Španija navaja, da je, čeprav je sestanek z izvozniki tune iz držav AKP v Bruslju potekal 28. januarja 2003, to je bilo, preden je Komisija predstavila predlog Uredbe 27. marca 2003;(9) člen 12 Cotonoujskega sporazuma tako ni bil spoštovan.

20. Svet meni, da je Skupnost države AKP redno obveščala o razvoju obravnavane zadeve. Poleg sestanka z dne 28. januarja 2003 naj bi se vprašanje izpostavilo ob več priložnostih, vključno na sestankih z državami AKP 6. maja 2002, 1. marca 2003 in 25. marca 2003. Svet je predložil kopije zapisnikov teh sestankov, ki potrjujejo njegove trditve. Španija ugovarja, da so bili ti sestanki tudi pred predstavitvijo predloga Uredbe; vendar kot opozarja Svet, bi lahko bilo obvestilo o predlogu, ko je že bil sprejet, manj koristno kot predhodno obvestilo. Poleg tega Španija v odgovoru omenja sestanek pogodbenih držav Cotonoujskega sporazuma, ki je bil v Brazzavillu (Republika Kongo) med 31. marcem in 3. aprilom 2003 in na katerem je bila sprejeta resolucija zoper predlagano rešitev spora. Na podlagi tega je mogoče zaključiti, da je potekalo obveščanje in dogovarjanje v zvezi z Cotonoujskim sporazumom.

21. Tako se izkaže, da ni bilo kršitve člena 12 Cotonoujskega sporazuma.

Kršitev preferencialnih sporazumov

22. Naslednji tožbeni razlog Španije se nanaša na domnevne kršitve preferencialnih sporazumov, sklenjenih med Skupnostjo z (i) državami AKP in (ii) državami, ki spadajo k – kot jih označuje Španija – shemi prepovedanih drog SSP (splošne sheme preferencialov). Ta se nanaša na „posebne režime za boj proti proizvodnji in prometu s prepovedanimi drogami“, ki so del sheme splošnih preferencialov, trenutno (in v zadevnem obdobju) določenih v Uredbi sveta (ES) št. 2501/2001.(10)

23. Španija navaja, da sporazumi, na katere se sklicuje, nudijo preferencialno obravnavo, kar omogoča tuni v pločevinkah po poreklu iz držav AKP in držav sheme prepovedanih drog vstop na trg Skupnosti. Trdi, da bo tarifna kvota, naložena z izpodbijano Uredbo, spodkopala te preferencialne sporazume, saj bo kvota omogočila tuni v pločevinkah iz razvitih držav, da tekmuje s tisto iz držav AKP in držav iz sheme prepovedanih drog SSP. Nadalje, ti sporazumi naj bi za tuno v pločevinkah določali strožja pravila glede porekla, kot so tista, določena z Uredbo; v tem obsegu kvote, naložene z Uredbo, škodijo državam, ki so s Skupnostjo sklenile preferencialne sporazume.

24. Ločeno bom pretehtal oba dela tožbenega razloga Španije.

Države AKP

25. Sporazum, na katerega se sklicuje Španija, sklenjen med Skupnostjo in državami AKP, je Cotonoujski sporazum.(11) Ta sporazum predvideva popolno odpravo carin,(12) medtem ko je tarifna kvota, določena z Uredbo, potrjena carini v višini 12 %. Tako ne vidim, kako bi lahko

Uredba spodkopavala Cotonoujski sporazum.

26. Poleg tega tarifne preference, določene v Cotonoujskem sporazumu, niso predmet količinskih omejitev; Uredba v nasprotju odpira kvoto 25.000 ton, ki po mnenju Komisije (čemer Španija ne nasprotuje) pomeni le 10 % celotnega uvoza iz držav AKP in držav sheme prepovedanih drog SSP skupaj.

27. V vsakem primeru je edina pravna obveznost Skupnosti, ki glede uvoza izhaja iz Cotonoujskega sporazuma, da ga izvzame iz carine; ni določbe, ki bi državam upravičenkam zagotavljala ali določeno tarifno preferenco ali minimalni obseg uvoza v primerjavi z tistim iz drugih držav. Tudi če bi uredba imela učinke, ki jih navaja Španija, ne bi bilo navzkrižja s predhodnimi dogovori.

Države sheme prepovedanih drog SSP

28. Španija se sklicuje na preferencialne sporazume med Skupnostjo in državami prepovedane sheme SSP. Dejansko, kot opozarja Komisija, tarifne preference, ki jih je Skupnosti določila državam, upravičenkam sheme prepovedanih drog SSP, niso predmet nikakršnega sporazuma s temi državami: prej gre za enostranske preference, ki jih Skupnost odobri v povezavi s prej navedenimi „posebnimi režimi za boj proti proizvodnji in prometu s prepovedanimi drogami“. (13)

29. Ti režimi vključujejo opustitev skupne carinske tarife za „izdelke, ki so v skladu s Prilogo IV vključeni v posebne režime za boj proti proizvodnji in prometu s prepovedanimi drogami iz naslova IV in so po poreklu iz države, ki je v skladu s stolpcem I Priloge I upravičena do teh režimov“. (14) Vendar ti izdelki ne vključujejo tiste v pločevinkah. (15)

30. Tudi če bi se preferencialni režimi, ki jih je Skupnost določila s shemo prepovedanih drog SSP, raztezali na tuno v pločevinkah, menim, da se zaradi prej navedenih razlogov v povezavi s prvim delom tožbenega razloga Španije glede Cotonoujskega sporazuma izpodbijane Uredbo ne more obravnavati, da spodkopava te režime.

Kršitev legitimnih pričakovanj

31. Španija meni, da Uredba krši načelo varstva legitimnih pričakovanj. Zadevna pričakovanja so očitno pričakovanja gospodarskih subjektov v Skupnosti, ki so privolili v naložbe v države AKP in države sheme prepovedanih drog SSP. Španija trdi, da bo Uredba vplivala na naložbe v te države, kar bo imelo negativne učinke na njihova gospodarstva, saj lahko naložbe, če ne bodo več donosne, usahnile.

32. Priznam, da imam določene težave pri sledenju tej trditvi; v delu, v katerem navaja, da bi lahko gospodarski subjekti v Skupnosti legitimno pričakovali, da gospodarstva držav AKP in držav sheme prepovedanih drog SSP ne bodo nazadovala, se zdi nekoliko neživljenjska. V vsakem primeru je jasno, da legitimna pričakovanja na splošno niso kršena z zakonodajo, ki jo institucija sprejeto v okviru prostega preudarka.

33. Kot navaja Španija, je Sodišče sicer ugotovilo, da „ne more ni preprežiti državi članici, da v njo nosni tožbi trdi, da akt institucij posega v legitimno prižakovanje doloženih posameznikov“. (16) V naslednjem odstavku te sodbe pa Sodišče vseeno nadaljuje, da gospodarski subjekti, ker „imajo institucije Skupnosti določeno polje proste presoje pri izbiri sredstev, potrebnih za doseg skupne gospodarske politike, ne morejo trditi, da imajo legitimno prižakovanje, da se bo obstoječe stanje, ki se lahko spremeni z odložitvami teh institucij v okviru njihove diskrecijske pravice, ohranilo“. (17)

34. V obravnavani zadevi ne vidim, kako bi lahko ali Cotonoujski sporazum ali shema prepovedanih drog SSP (žepav bi bila upoštevna) vzbudila kakršno koli razumno prižakovanje, da Skupnost ne bo odprla tarifnih kvot za tuno v pločevinkah po poreklu s Tajske in Filipinov.

Pomanjkljiva obrazložitev

35. Španija meni, da Uredba krši zahtevo iz člena 253 ES, da se morajo v uredbah navesti razlogi za njihovo sprejetje: prva uvodna izjava v preambuli k Uredbi enostavno napotuje na mediatorjevo mnenje STO, ki ni bilo zavezujoče za Skupnost, in Uredba se s problemom ne ukvarja celostno, saj ne preverja vpliva ukrepov na industrijo pločevink Skupnosti.

36. Dejansko preambula k Uredbi, če se jo upošteva v celoti, navaja mnogo več in ne napotuje le na mediatorjevo mnenje. Preambula v celoti določa:

„1. Novembra 2001 so se Skupnost, Tajska in Filipini dogovorili, da opravijo posvetovanja zaradi ugotovitve, koliko so tajski in filipinski legitimni interesi neupravičeno ogroženi z izvajanjem preferencialne tarifne obravnave v zvezi s tuno v pločevinkah po poreklu iz držav AKP. Po neuspelem poskusu, da bi dosegli vsestransko sprejemljivo rešitev, so se Skupnost, Tajska in Filipini dogovorili, da zadevo predložijo posredovalcu. 20. decembra 2002 je posredovalec predstavil svoje mnenje, po katerem bi morala Skupnost uvesti tarifno kvoto 25.000 ton za 2003 na podlagi obravnave po načelu največjih ugodnosti po tarifni stopnji v okviru kvote 12 % *ad valorem*.

2. V želji, da bi prišli do razrešitve tega dolgo trajajočega problema se je Skupnost odločila, da sprejme ta predlog. Zaradi tega je treba odpreti dodatno tarifno kvoto za omejeno količino tune v pločevinkah.

3. Primerno je dodeliti posebne državne deleže v kvoti tistim državam, katerih življenjski interesi so povezani s ponudbo tune v pločevinkah, na podlagi količine, ki jo vsaka izmed njih ponuja pod nepreferencialnimi pogoji med reprezentativnim obdobjem. Preostali del kvote bi moral biti na voljo vsem drugim državam.

4. Najboljši način zagotovitve optimalne uporabe tarifne kvote je dodelitev le-te v kronološkem zaporedju datumov, kakor so bile sprejete deklaracije za sprostitve v prosti promet.

5. Zaradi zagotovitve učinkovitega upravljanja kvote je treba zahtevati potrdilo o poreklu za uvoz tune v pločevinkah iz Tajske, Filipinov in Indonezije, najbolj pomembnih ponudnikov in upravičencev do kvote.

6. Ukrepe, potrebne za uresničevanje te uredbe, je treba sprejeti v skladu z Odločbo Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999, ki določa postopke za izvajanje izvedbenih pooblastil, podeljenih Komisiji.”

37. Zdi se mi, da pomenijo te uvodne izjave popolnoma zadostno obrazložitev, ki v celoti ustreza zahtevi Sodišča, da preambula akta, ki naj se uporablja splošno, navede splošni položaj,

ki je privedel do njegovega sprejetja, in splošne cilje, ki jih namerava doseči. (18) Res je, kot navaja Španija, da se preambula ne ukvarja z vplivom ukrepov na industrijo pločevink Skupnosti. Ker pa ni zahteve, da bi se, ta opustitev ni razlog za razglasitev ničnosti.

Zloraba pooblastil

38. Na koncu Španija meni, da je bila Uredba sprejeta z zlorabo pooblastil, s tem ko je samovoljno dodelila kvoto državam upravičenkam, ker je vključila ne le Tajsko in Filipine, temveč tudi Indonezijo, in ker je prepustila preostanek tretjim državam. Španija meni, da so odstotki, določeni z Uredbo, v nasprotju s pojmom kvote in da se zdijo bolj rezultat političnih pogajanj. Nadalje navaja, da dodelitev teh tarifnih preferenc pomeni nevaren precedens, ki bo zagotovo sprožil številne pozive k podobni obravnavi s strani držav, ki menijo, da jim preferenčnimi sporazumi med Skupnostjo in državami sheme prepovedanih drog SSP povzročajo škodo: še več, tudi države AKP in države sheme prepovedanih drog SSP se lahko počutijo diskriminirane zaradi razlik v pravilih o poreklu ter tako problem v obravnavno predložijo STO.

39. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je ukrep sprejet z zlorabo pooblastil le, če na podlagi objektivnih, upoštevanih in sklepčnih dokazov izhaja, da je bil njegov izključni ali vsaj odločilni namen doseči drugačne cilje, kot so tisti, ki jih navaja, ali izogniti se postopku, ki je posebej predviden s Pogodbo za obravnavanje okolščin predmetne zadeve. (19) Španija ni predložila takšnih dokazov. Po mojem mnenju je treba tako zadnji tožbeni razlog Španije zavrniti, ne da bi bilo treba presoditi pojasnila Komisije (ki se na prvi pogled zdijo prepričljiva), zakaj so trditve Španije v tem smislu zgrešene.

Predlog

40. Tako predlagam Sodišču, naj:

1. zavrne zahtevo:

2. naloži Kraljevini Španiji plačilo stroškov postopka, razen stroškov Komisije, ki jih mora kot intervenientka nositi sama.

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – UL L 141, str. 1.

3 – Španija navaja sodbo z dne 13. marca 1968 v zadevi Beus (5/67, Recueil, str. 125 in 147).

4 – Sodba z dne 10. decembra 1987 v zadevi Nicolet Instrument (232/86, Recueil, str. 5025, točka 13).

5 – Sodba z dne 14. julija 1994 v zadevi Grčija proti Svetu (C-352/92, Recueil, str. I-3411, točka 50).

6 – Sodba z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München (C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14).

7 – Preambula je v celoti navedena v nadaljevanju v točki 36.

8 – Sporazum o partnerstvu med žlancami afriške, karibske in pacifiške skupine držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami žlancami na drugi strani, podpisan v Cotonouju 23. junija 2000 (UL L 317, str. 3).

9 – KOM(2003)141, kon?.

10 – Uredba Sveta (ES) št. 2501/2001 z dne 10. decembra 2001 o uporabi sheme splošnih tarifnih preferencialov v obdobju od 1. januarja 2002 do 31. decembra 2004 (UL L 346, str. 1).

11 – Glej zgoraj navedeno to?ko 17 in zgoraj navedeno opombo 8.

12 – Glej ?len 1 Priloge V k Sporazumu.

13 – Glej to?ko 22.

14 – Glej ?len 10(1) Uredbe št. 2501/2001.

15 – Glej ?len 4 in seznam v Prilogi IV k Uredbi št. 2501/2001.

16 – Sodba z dne 19. novembra 1998 v zadevi Španija proti Svetu (C-284/94, Recueil, str. I?7309, to?ka 42).

17 – To?ka 43 sodbe, ki navaja številne druge sodbe.

18 – Sodba z dne 22. novembra 2001 v zadevi Nizozemska proti Svetu (C-301/97, Recueil, str. I?8853, to?ka 189).

19 – Sodba z dne 22. novembra 2001 v zadevi Nizozemska proti Svetu (C-110/97, Recueil, str. I?8763, to?ka 137).