

EUROOPA KOHTU OTSUS

8. juuli 1999*

Euroopa Ühenduse ja Mauritaania kalanduskokkulepe – Ühenduse eelarvele olulise mõjuga kokkulepped

Kohtuasjas C-189/97,

Euroopa Parlament, esindajad: õigusnõustaja Gregorio Garzón Clariana, õigustalituse juhataja Christian Pennera ning õigustalituse ametnik Hans Krück, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Euroopa Parlamendi peasekretariaat, Kirchberg, hageja,

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: õigustalituse direktor Jean-Paul Jacqué ja õigustalituse õigusnõunikud John Carbery ja Félix van Craeynest, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Euroopa Investeerimispanka õigusosakonna juhataja Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

kostja,

keda toetab:

Hispaania Kuningriik, esindaja: riiklik esindaja Rosario Silva de Lapuerta, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Hispaania suursaatkond, 4-6 boulevard E. Servais,

menetlusse astuja,

mille esemeks on taotlus tühistada nõukogu 24. veebruari 1997. aasta määrus (EÜ) nr 408/97 merekalapüügi alase koostöökokkuleppe sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse ja Mauritaania Islamivabariigi vahel ning selle rakendussätete kehtestamise kohta (EÜT 1997 L 62, lk 1),

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissechet (ettekandja), G. Hirsch ja P. Jann, kohtunikud J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet ja R. Schintgen,

kohtujurist: J. Mischo,

kohtusekretär: ametnik L. Hewlett,

võttes arvesse kohtuistungil ettekannet,

olles 2. veebruari 1999. aasta kohtuistungil ära kuulanud poolte suulised argumendid,

olles 11. märtsi 1999. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Euroopa Kohtu kantseleisse 16. mail 1997. aastal saabunud hagiavaldusega esitas Euroopa Parlament EÜ asutamislepingu artikli 173 alusel (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 230) taotluse tühistada 24. veebruari 1997. aasta nõukogu määrus (EÜ) nr 408/97 merekalapüügi alase koostöökokkuleppe sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse ja Mauritaania Islamivabariigi vahel ning selle rakendussätete kehtestamise kohta (EÜT 1997 L 62, lk 1; edaspidi „vaidlustatud määrus“).

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

2. Euroopa Kohtu presidendi 2. oktoobri 1997. aasta määrusega lubati Hispaania Kuningriigil astuda menetlusse nõukogu seisukohtade toetuseks.

3. 18. jaanuaril 1996. aastal taganes Mauritaania Islamivabariik Mauritaania rannikuvetes kalastamise kokkuleppest, mis sidus Mauritaania Islamivabariigi Euroopa Majandusühendusega. Osapooled alustasid seejärel läbirääkimisi, mis kulmineerusid 20. juunil 1996. aastal uue kokkuleppe allkirjastamisega (edaspidi „kalanduskokkulepe Mauritaaniaga“).

4. See kokkulepe, mis sõlmiti alates 1. augustist 1996 viieks aastaks, võimaldab Euroopa Ühenduse kaluritel kalastada Mauritaania Islamivabariigi suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes. Kokkuleppe artikkel 7 näeb Mauritaaniale ette rahalise hüvitise ja toetuse ühenduse kulul. Vastavalt Mauritaaniaga sõlmitud kalanduskokkuleppele lisatud protokoll, millega määratakse kindlaks kalapüügi võimalused ning rahaline hüvitis ja toetus ajavahemikuks 1. august 1996 kuni 31. juuli 2001, artikli 2 lõikele 1:

„Kokkuleppe artiklis 7 ettenähtud rahalise hüvitise kogusumma käesoleva protokollis artiklis 1 osutatud ajavahemikuks on 266,8 miljonit eküüd. Kõnealune rahaline hüvitis makstakse välja viie osamaksena kord aastas järgmiselt:

- 1. aasta: 55 160 000 eküüd
- 2. aasta: 54 360 000 eküüd
- 3. aasta: 53 560 000 eküüd
- 4. aasta: 52 160 000 eküüd
- 5. aasta: 51 560 000 eküüd.”

5. Komisjoni ettepanekul võttis nõukogu 26. novembril 1996. aastal vastu otsuse 96/731/EÜ kirjavahetuse teel kokkuleppe sõlmimise kohta, mis käsitleb Euroopa Ühenduse ja Mauritaania Islamivabariigi vahelise merekalapüügi koostöökokkuleppe ajutist kohaldamist (EÜT 1996 L 334, lk 16).

6. Samuti saatis komisjon nõukogule 9. septembril 1996. aastal ettepaneku võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Ühenduse ja Mauritaania Islamivabariigi vahelise merekalapüügi koostöökokkuleppe sõlmimise kohta, millega sätestatakse selle rakendussätted (EÜT 1996 C 352, lk 5). See ettepanek, mis põhineb EÜ asutamislepingul „ja eelkõige selle artiklil 43 ja artikli 228 lõike 3 teisel lõigul”, hõlmab Euroopa Parlamendilt heakskiidu saamist.

7. 13. novembril 1996 otsustas nõukogu kõnealuse määruse vastuvõtmise ettepaneku üle Euroopa Parlamendiga konsulteerida. Toetudes selles konsulteerimistaotluses aga asutamislepingu artiklile 43 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 37) koosmõjus artikli 228 lõike 2 ja artikli 228 lõike 3 esimese lõiguga (nüüd pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikli 300 lõige 2 ja artikli 300 lõike 3 esimene lõik), näitas nõukogu, et ei pidanud ennast kohustatuks saada enam kui Euroopa Parlamendi arvamust.

8. Euroopa Parlamendi asjakohane komisjon kiitis määruse andmise ettepaneku heaks tingimusel, et taas võetakse aluseks komisjoni pakutud õiguslik alus. Euroopa Parlamendi komisjon oli eelkõige seisukohal, et kalanduskokkuleppel Mauritaaniaga on asutamislepingu artikli 228 lõike 3 teise lõigu tähenduses oluline mõju eelarvele ning et selle kalanduskokkuleppe sõlmimine nõuab seega Euroopa Parlamendi nõusolekut.

9. 28. novembril 1996. aastal võttis Euroopa Parlament vastu oma otsuse ettepaneku kohta anda nõukogu määrus merekalapüügi alase koostöökokkuleppe sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse ja Mauritaania Islamivabariigi vahel ning selle rakendussätete kehtestamise kohta (EÜT 1996 C 380, lk 19). Asendades asutamislepingu artikli 228 lõike 3 teise lõigu nõukogu viidatud õigusliku alusega, andis Euroopa Parlament vaidlustatud määruse vastuvõtmiseks oma nõusoleku.

10. 24. veebruaril 1997. aastal võttis nõukogu vastu vaidlustatud määruse, mis tugineb asutamislepingule, eriti selle artiklile 43 koosmõjus artikli 228 lõikega 2 ja artikli 228 lõike 3 esimese lõiguga. Selles viidatakse „Euroopa Parlamendi arvamusele”.

11. Väites, et tema eelisõigust eirati, esitas Euroopa Parlament oma hagi toetuseks kaks väidet. Esimeses viidatakse EÜ asutamislepingu artikli 228 lõike 3 teise lõigu rikkumisele, sest arvestades, et Mauritaaniaga sõlmitud kalanduskokkuleppel oli ühenduse eelarvele oluline mõju, oleks tulnud vaidlusalune määrus sõlmida nimetatud artikli alusel; teises viidatakse aga asutamislepingu artikli 190 (nüüd asutamislepingu artikkel 253) rikkumisele, sest nõukogu ei suutnud nimetada põhjusi, miks ta komisjoni pakutud õiguslikku alust muutis.

12. Nõukogu, keda toetab Hispaania valitsus, leiab, et hagi on vastuvõetamatu selles suhtes, et see tugineb asutamislepingu artikli 190 rikkumisele, sest Euroopa Parlament ei ole suutnud asjakohaselt osutada sellele, kuidas see rikkumine on Euroopa Parlamendi eelisõigusi kahjustanud. Samuti väidab nõukogu, et asutamislepingu artikli 228 lõike 3 esimene lõik on vaidlustatud määruse vastuvõtmise asjakohaseks õiguslikuks aluseks, sest kalanduskokkuleppel Mauritaaniaga ei ole olulist mõju eelarvele artikli 228 lõike 3 teise lõigu tähenduses.

Vastuvõetavus

13. Vastavalt asutamislepingu artikli 173 kolmandale lõigule võib Euroopa Parlament esitada Euroopa Kohtule hagi mõne teise institutsiooni poolt vastu võetud akti tühistamiseks tingimusel, et seda tehakse oma eelisõiguse kaitsmiseks. Euroopa Kohus on osutanud, et see tingimus on täidetud siis, kui Euroopa Parlament määratleb sobival viisil kaitstava eelisõiguse olemuse ja märgib ära selle, kuidas seda eelisõigust on väidetavalt rikutud (vt eelkõige kohtuasja C-303/94: Euroopa Parlament vs. nõukogu, EKL 1996, lk I-2943, punkt 17).

14. Nende kriteeriumide kohaselt on Euroopa Kohus senini kuulutanud Euroopa Parlamendi hagid vastuvõetamatuks, kuivõrd need tuginesid asutamislepingu artikli 190 rikkumisele. Väites, et vaidlustatud sätted olid selle artikli seisukohast ebapiisavalt või ebaõigesti põhjendatud, ei suutnud Euroopa Parlament esitada mingeid asjakohaseid viiteid sellele, kuidas see rikkumine, eeldusel, et see toime pandi, sai mõjutada Euroopa

Parlamendi enda eelisõigust (kohtuasi C-156/93: Euroopa Parlament vs. komisjon, EKL 1995, lk I-2019, punkt 11; Euroopa Parlament vs. nõukogu, viidatud eespool, punkt 18).

15. Kõnealusel juhul leiab Euroopa Parlament siiski, et on selgitanud seda, kuidas saab asutamislepingu artikli 190 rikkumine kahjustada tema eelisõigust, väites, et nõukogupoolne õigusliku aluse muutmine ilma põhjendusi andmata muutis Euroopa Parlamendi osalemistingimusi Mauritaaniaga kalanduskokkuleppe sõlmimise korras.

16. Euroopa Parlament piirdub seega sellega, et väidab, et komisjoni pakutud õigusliku aluse muutmine nõukogu poolt on mõjutanud Euroopa Parlamendi volitusi. Euroopa Parlament ei märgi siiski seda, kuidas see, et vaidlustatud määrus ei sisalda selles suhtes mingeid konkreetseid seletusi, saaks iseenesest tema eelisõigusi kahjustada.

17. Sellest järeldub, et selles suhtes, mis puudutab tuginemist asutamislepingu artikli 190 rikkumisele, on hagi vastuvõetamatu.

Põhiküsimus

18. Asutamislepingu artikli 228 lõikes 3 on sätestatud, et:

„Välja arvatud artikli 113 lõikes 3 märgitud lepingud, sõlmib nõukogu lepingud pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga, sealhulgas juhul, kui leping käsitleb valdkonda, mille puhul sisenormide vastuvõtmiseks on nõutav artiklis 189b või 189c sätestatud menetlus. ...

Erandina eelmisest lõigust sõlmitakse artiklis 238 märgitud lepingud, muud lepingud, mis kehtestavad koostööprotseduuride korraldamisega spetsiifilise institutsioonilise raamistiku, lepingud, mis oluliselt mõjutavad ühenduse eelarvet, ja lepingud, mis tingivad artiklis 189b sätestatud menetluse kohaselt vastuvõetud õigusakti muutmise, pärast seda, kui on saadud Euroopa Parlamendi nõusolek.

...”

19. Euroopa Parlament väidab kõigepealt seda, et Euroopa Liidu leping on märkimisväärselt suurendanud Euroopa Parlamendi osalust rahvusvaheliste kokkulepete sõlmimises, suurendades eelkõige nõusolekumenetluse ulatust. Euroopa Parlamendi positsioon on seega lähedasem nende liikmesriikide parlamentide omale, kelle volitused selles küsimuses võiksid olla võrdlusaluseks asutamislepingu artikli 228 lõike 3 teise lõigu tõlgendamisel.

20. Euroopa Parlament väidab teiseks, et nähes eelarvet oluliselt mõjutavate kokkulepete sõlmimisel ette Euroopa Parlamendi nõusoleku saamise, on selle sätte eesmärk kaitsta Euroopa Parlamendi siseseid volitusi eelarvepädeva institutsiooni osana. Selle eesmärgi valguses teeb Euroopa Parlament ettepaneku, et kaalumisel, kas kokkuleppel on eelarvele oluline mõju, tuleks arvesse võtta teiste kriteeriumide hulgas ka seda, kas kokkuleppega tehtavad kulutused laienevad mitmele aastale, samuti selliste kulutuste suhtelist osakaalu võrreldes asjaomase eelarvejao alla kuuluvate teiste samalaadsete kulutustega ning

kõnealuse kokkuleppega hõlmatud kulutuste kasvutempot võrreldes eelmise kokkuleppe rahaliste kohustustega.

21. Euroopa Parlament märgib seejärel, et Mauritaaniaga sõlmitud kalanduskokkulepe vastab vaieldamatult neile kolmele kriteeriumile. Esiteks on selles ette nähtud rahaline hüvitis, mis on jagatud viieks aastaseks osamakseks ja mille suurused jäävad vahemikku 51 560 000 ja 55 160 000 eküüd. Teiseks moodustab see rahalise hüvitise maht igal kõnealusel aastal enam kui 20% asjaomase eelarvejao alusel kirjendatud assigneeringute mahust (jagu B7-8000, „Rahvusvahelised kalanduskokkulepped“). Kõigele lisaks on finantseerimiskulud Mauritaania Islamivabariigi kasuks suurenenud eelmise kokkuleppega võrreldes enam kui viis korda ning juhul, kui võrdlusaastaks võetakse 1995. aasta, mis hõlmas erakorralist lisahüvitist, siis enam kui kaks korda.

22. Nõukogu, keda toetas Hispaania Kuningriik, väidab, et asutamislepingu artikli 228 lõike 3 teist lõiku tuleb täpselt tõlgendada, sest sellega nähakse ette erand esimeses lõigus sätestatud reeglist, mille kohaselt sõlmib nõukogu kokkulepped pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist.

23. Nõukogu leiab seoses sellega, et Euroopa Parlamendi esitatud kriteeriumid ei ole mõjuvad. Esiteks ei ole kulutuste laienemine mitmele aastale otsustav, sest eelarve on juba oma määratluselt koostatud igaaastasena. Samuti ei ole kokkuleppe rahaline mõju teiste kõnealuse eelarvejao alusel tehtud samalaadsete kulutustega võrreldes märkimisväärne, arvestades, et eelarve liigendust on võimalik eelarvemenetluse käigus muuta ning kasutada olevate assigneeringute summat, saab alati ümberpaigutamiste või lisaelarvete abil kohandada. Lisaks ei anna kulutuste kasvutempo väga palju teavet, sest suur kasvutempo võib vabalt vastata minimaalsetele kulutustele.

24. Nõukogu väidab seetõttu, et hindamaks, kas kokkuleppel on oluline mõju eelarvele, on vaja viidata ühenduse üldeelarvele, ning et sellest eelarvest 0,07% suurust aastakulutust hõlmanud kalanduskokkuleppe kohta Euroopa Parlamendilt vaid arvamust küsides ei käitunud ta ilmselgelt valel ja meelevaldsel moel.

25. Ühenduse pädevuse jaotuse kontekstis peab meetmele õigusliku aluse valik tuginema objektiivsetel teguritel, mis on kohtulikult kontrollitavad (vt eelkõige kohtuasi 45/86: komisjon vs. nõukogu, EKL 1987, lk 1493, punkt 11; kohtuasi C-22/96: Euroopa Parlament vs. nõukogu, EKL 1998, lk I-3231, punkt 23 ja liidetud kohtuasjad C-164/97 ja C-165/97: Euroopa Parlament vs. nõukogu, EKL 1999, lk I-1139, punkt 12).

26. Selleks, et hinnata, kas kokkuleppel on eelarvele oluline mõju asutamislepingu artikli 228 lõike 3 teise lõigu tähenduses, on nõukogu viidanud ühenduse üldeelarvele. Tuleks siiski tähelepanu juhtida sellele, et ühenduse välistegevusele eraldatud assigneeringud moodustavad tavaliselt ühenduse eelarves marginaalse osa. Seega ületasid alajao B7 „Välistegevus“ alla koondatud assigneeringud 1996. ja 1997. aastal vaevu 5% üldeelarvest. Nendel asjaoludel ei ole võrdlus kokkuleppe aastase rahalise kulu ja ühenduse üldeelarve vahel eriti tähenduslik ning sellise kriteeriumi kohaldamine võib tingida selle, et asutamislepingu artikli 228 lõike 3 teise lõigu vastav sõnastus kaotaks täielikult oma tõhususe.

27. Nõukogu väidab siiski, et kriteeriumi abil, millele ta tugineb, ei saa seda õiguslikku alust täielikult välistada. Selle seisukoha toetuseks tsiteerib nõukogu Euroopa Ühenduse ja Maroko Kuningriigi kalandusalast koostöökokkulepet (EÜT 1997 L 30, lk 5), mille rahalised mõjud, mis moodustasid 0,15% ühenduse aastaelarvest, olid nõukogu hinnangul olulised.

28. Nõukogu ei ole siiski mitte mingil moel selgitanud, kuidas selline väike protsendimäär võiks muuta kokkuleppe rahalise mõju oluliseks, kui samas vaid pisut ebaolulisem näitaja 0,07% on selles suhtes tunnistatud ebapiisavaks.

29. Euroopa Parlamendi pakutud kolme kriteeriumi puhul leiab Euroopa Kohus, et esimene neist võib tõepoolest aidata iseloomustada kokkulepet eelarvele olulise mõjuga. Suhteliselt tagasihoidlik iga-aastane kulutus võib mitme aasta vältel kujutada endast olulist eelarvest tehtavat väljamakset.

30. Euroopa Parlamendi pakutud teine ja kolmas kriteerium ei tundu siiski olevat asjakohased. Esiteks on eelarvejagudel, mida on kõigele lisaks võimalik muuta, märkimisväärselt erinev tähtsus, ja seega võivad kokkuleppega hõlmatud kulud olla suured asjaomase eelarvejao alusel tehtud samalaadsete assigneeringutega võrreldes, olgugi et kulud ise on väikesed. Samuti võib kokkuleppes tulenevate kulude kasvutempo olla eelmisest kokkuleppes tulenevate kuludega võrreldes kõrge, samas kui summad ise võivad olla väikesed.

31. Nagu on osutatud käesoleva otsuse lõike punktis 26, näib rahvusvahelise kokkuleppe iga-aastaste finantseerimiskulude ja üldeelarve vahelisel võrdlusel olevat väga väike tähtsus. Kokkuleppes tulenevate kulude võrdlemine ühenduse välistegevuse rahastamiseks kavandatud assigneeringute summast, mis on koondatud eelarve alajao B7 alla, võimaldab seda kokkulepet paigutada ühenduse välispoliitika jaoks heaks kiidetud eelarvest tehtavate väljamaksete konteksti. See võrdlus on seega sobivamaks vahendiks, mille abil hinnata seda, milline finantsiline tähtsus kokkuleppel ühenduse jaoks tegelikult on.

32. Kui, nagu kõnealusel juhul, on tegemist valdkondliku kokkuleppega, võib ülalkirjeldatud analüüsi asjakohastel juhtudel ja ilma, et välistataks teiste tegurite arvessevõtmist, täiendada kokkuleppega hõlmatud kulutuste ja kõnealuse sektori eelarveliste assigneeringute kogumahu võrdlusega, võttes korruga arvesse ühendusesiseseid ja -väliseid aspekte. Selline võrdlus aitab teise nurga alt ja samavõrd sobivas kontekstis kindlaks määrata ühenduse poolt kõnealuse kokkuleppe sõlmimisega heaks kiidetud finantseerimiskulutused. Kuna aga need valdkonnad erinevad märkimisväärselt oma eelarvelise tähtsuse poolest, ei saa sellise analüüsi tulemuseks olla kokkuleppe finantsmõju oluliseks tunnistamine siis, kui need ei moodusta märkimisväärselt osa ühenduse välistegevuse finantseerimiseks kavandatud assigneeringutest.

33. Kõnealusel juhul sõlmiti kalanduskokkulepe Mauritaaniaga viieks aastaks ning see ei ole märkimisväärselt pikk ajavahemik. Lisaks on selles ette nähtud rahaline hüvitis, mis on jagatud viieks aastaseks osamakseks ja mille suurused jäävad vahemikku 51 560 000 ja 55 160 000 eküüd. Eelmiste eelarveaastate puhul moodustavad need summad, olgugi, et

need ületavad 5% kalanduskulutustest, vaid pisut üle 1% ühenduse välistegevusele eraldatud makseassigneeringutest; seda osakaalu, mis pole küll ebaoluline, ei saa aga kindlasti kirjeldada kui olulist. Kui nõukogu oleks seda võrdlust arvesse võtnud, oleks nõukogu võinud neid asjaolusid arvestades jõuda seisukohani, et Mauritaaniaga sõlmitud kalanduskokkuleppel ei ole olulist mõju ühenduse eelarvele asutamislepingu artikli 228 lõike 3 teise lõigu tähenduses.

34. Lisaks sellele ei saa selle sätte ulatust, nagu see on sätestatud asutamislepingus, Euroopa Parlamendi väidetest hoolimata mõjutada riikide parlamentide volitused finantsmõjuga rahvusvaheliste kokkulepete heakskiitmisel.

35. Eespool toodud kaalutlustest tuleneb, et nõukogul oli õigus sõlmida kalanduskokkulepe Mauritaaniaga muuhulgas asutamislepingu artikli 228 lõike 3 esimese lõigu alusel. Järelikult tuleb see hagi jätta rahuldamata.

Kohtukulud

36. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Et nõukogu on nõudnud kulude hüvitamist ja Euroopa Parlament on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud jätta Euroopa Parlamendi kanda. Koosõlas kodukorra artikli 69 lõike 4 esimese lõiguga peab vaidlusesse sekkunud Hispaania valitsus oma kulud ise kandma.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt.

3. Hispaania Kuningriik peab kandma oma kohtukulud ise.

Rodríguez Iglesias		Kapteyn		Puissochet
	Hirsch		Jann	
Moitinho de Almeida		Gulmann		Murray
	Edward		Ragnemalm	
Sevón		Wathelet		Schintgen

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 8. juulil 1999 Luxembourgis.

R. Grass
Kohtusekretär

G. C. Rodríguez Iglesias
President