

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 30. septembra 2010*

V zadevi C-132/09,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene
6. aprila 2009,

Evropska komisija, ki jo zastopata J.-P. Keppenne in B. Eggers, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Belgiji, ki jo zastopa J.-C. Halleux, zastopnik,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, E. Juhász (poročevalec), G. Arestis, J. Malenovský in T. von Danwitz, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
15. junija 2010

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Belgija s tem, da ni želela prevzeti finančnega bremena stroškov za pohištvo in didaktično gradivo za evropske šole, ni izpolnila obveznosti iz sporazuma o sedežu,

sklenjenega 12. oktobra 1962 med svetom guvernerjev evropske šole in vlado Kraljevine Belgije (v nadaljevanju: sporazum o sedežu), v povezavi s členom 10 ES.

Pravni okvir

Statut evropskih šol

- 2 Evropske šole so bile ob ustanovitvi urejene z dvema instrumentoma, in sicer s Statutom evropske šole, podpisanim 12. aprila 1957 v Luxembourg (Zbirka pogodb Združenih narodov, zvezek 443, str. 129, v nadaljevanju: konvencija iz leta 1957), in s Protokolom o ustanovitvi evropskih šol, sestavljenim s sklicevanjem na Statut evropske šole in podpisanim 13. aprila 1962 v Luxembourg (Zbirka pogodb Združenih narodov, zvezek 752, str. 267, v nadaljevanju: protokol iz leta 1962). Ta instrumenta sta bila sklenjena med šestimi ustanovnimi državami članicami Evropskih skupnosti.

- 3 Svet guvernerjev evropske šole (v nadaljevanju: svet guvernerjev), ustanovljen s členom 7 konvencije iz leta 1957, v skladu s členom 8 te konvencije sestavljajo pristojni minister ali ministri vsake od pogodbenic. Svet guvernerjev je v skladu s členom 9 te konvencije odgovoren za izvajanje navedene konvencije in ima za to potrebna pooblastila na pedagoškem, proračunskem in upravnem področju. Sporazumno določi splošni šolski pravilnik. Svet guvernerjev se lahko v skladu s členom 28 iste konvencije z vlado države, v kateri ima šola sedež, pogodi o kakršnem koli dodatnem sporazumu,

s katerim se šoli zagotovijo najboljše mogoče materialne in nematerialne razmere za delovanje.

- 4 Konvencija iz leta 1957 in protokol iz leta 1962 sta bila razveljavljena in nadomeščena s Konvencijo o Statutu evropskih šol, sklenjeno v Luxembourg 21. junija 1994 (UL L 212, str. 3, v nadaljevanju: konvencija iz leta 1994) v skladu s členom 34 te trenutno veljavne konvencije. Konvencijo iz leta 1994 so sklenile države članice in Skupnosti, ki so bile za to pooblaščen s Sklepom Sveta 94/557/ES, Euratom z dne 17. junija 1994 o pooblastitvi Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo za podpis in sklenitev Konvencije o opredelitvi Statuta evropskih šol (UL L 212, str. 1).
- 5 Člen 34, četrti odstavek, konvencije iz leta 1994 določa, da je treba sklicevanja v aktih, sprejetih pred to konvencijo, ki se nanašajo na šole, razlagati tako, kot da se nanašajo na ustrezne člene te konvencije.
- 6 Na področje uporabe konvencije iz leta 1994 spadajo šole, naštet v Prilogi I k tej konvenciji, med katerimi so evropske šole Bruselj I, Bruselj II in Bruselj III ter evropska šola v Molu (Belgija).
- 7 V skladu s členom 2(3) navedene konvencije mora biti pred odprtjem nove šole na ozemlju države članice med svetom guvernerjev in državo članico gostiteljico sklenjen dogovor o brezplačni zagotovitvi in vzdrževanju primernih prostorov za novo šolo.

- 8 Člen 6, drugi odstavek, konvencije iz leta 1994 določa, da se šola glede njenih pravic in dolžnosti v vsaki državi članici obravnava kot izobraževalna institucija javnega prava, s pridržkom posebnih določb te konvencije.
- 9 V skladu s členom 10, prvi odstavek, konvencije iz leta 1994 svet guvernerjev, ki je sestavljen med drugim iz predstavnika na ministrski ravni vsake države članice in člana Komisije, nadzira izvajanje te konvencije in ima za to potrebna pooblastila za odločanje v izobraževalnih, proračunskih in upravnih zadevah ter pooblastila za pogajanje o sporazumih, navedenih v členih od 28 do 30 iste konvencije.
- 10 V skladu s členom 25 konvencije iz leta 1994 se proračun šol financira zlasti s prispevki držav članic za trajno plačevanje začasno premeščenega ali dodeljenega učnega osebja in po potrebi s finančnim prispevkom ter prispevkom Skupnosti, ki je namenjen kritju razlike med skupnimi odhodki šol in skupnimi drugimi prihodki.
- 11 V skladu s členom 26 konvencije iz leta 1994 je za spore med pogodbenicami v zvezi z razlago in uporabo te konvencije, ki jih ne reši svet guvernerjev, izključno pristojno Sodišče Evropske unije.
- 12 V skladu s členom 30 navedene konvencije se lahko svet guvernerjev z vlado države, v kateri je šola, pogodi o kakršnem koli dodatnem sporazumu, ki je potreben, da lahko šola deluje v najboljših mogočih pogojih.

- 13 Člen 33, prvi in drugi odstavek, konvencije iz leta 1994 določa zlasti, da konvencijo ratificirajo države članice kot pogodbenice v skladu s svojimi ustavnimi določbami in da začne konvencija veljati prvi dan v mesecu po deponiranju listin o ratifikaciji vseh držav članic in aktov o notifikaciji sklenitve konvencije s strani Skupnosti.
- 14 Ni sporno, da je konvencija iz leta 1994 začela veljati 1. oktobra 2002.

Sporazum o sedežu

- 15 Sporazum o sedežu, potrjen z belgijskim zakonom z dne 8. novembra 1975 (*Moniteur belge* z dne 7. februarja 1976, str. 1415), je bil sklenjen, da bi se evropskim šolam v Bruslju in Molu v skladu s členom 28 konvencije iz leta 1957 zagotovile najboljše mogoče materialne in nematerialne razmere za delovanje.
- 16 Poglavje I sporazuma o sedežu, naslovljeno „Šolske stavbe in oprema“, v členu 1 določa:

„Vlada Kraljevine Belgije se obvezuje, da bo šolam dala na razpolago stavbe, ki so potrebne za njihove dejavnosti in ustrezajo ciljem, ki so si jih določile vlade podpisnice Protokola o ustanovitvi evropskih šol.

Te stavbe bo vzdrževala in zavarovala v skladu s pravili, ki veljajo za nepremičnine v lasti države Belgije.

Obvezuje se, da bo te šole opremila s pohištvo in didaktičnim gradivom v skladu z merili, ki se uporabljajo za njene ustanove.“

Predhodni postopek

- 17 Komisija je Kraljevini Belgiji s pisnim opominom z dne 17. oktobra 2007 očitala, da je kršila določbe sporazuma o sedežu in člena 10 ES s tem, prvič, da od leta 1995 ni želela financirati prvega opremljanja evropskih šol s sedežem na njenem ozemlju s pohištvo in didaktičnim gradivom in, drugič, da od leta 1989 ni želela plačevati letne subvencije za delovanje in opremo, namenjene kritju tekočih stroškov evropskih šol s sedežem na njenem ozemlju.
- 18 Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom Kraljevine Belgije na navedeni pisni opomin, je 26. junija 2008 izdala obrazloženo mnenje, s katerim je to državo članico pozvala, naj sprejme potrebne ukrepe za uskladitev s tem mnenjem v dveh mesecih od njegovega prejema.
- 19 Ker Kraljevina Belgija zahtevanih ukrepov ni sprejela v predpisanem roku, je Komisija vložila to tožbo.

Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka

- ²⁰ Komisija je z dopisom z dne 23. junija 2010 predlagala ponovno odprtje ustnega postopka.
- ²¹ Sodišče lahko po uradni dolžnosti ali na predlog generalnega pravobranilca ali strank v skladu s členom 61 Poslovnika odredi ponovno odprtje ustnega postopka, kadar meni, da ni dovolj poučeno ali da je o zadevi treba razsoditi na podlagi trditve, o kateri stranke niso razpravljale (sodba z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Bavarian Lager, C-28/08 P, ZOdl., str. I-6055, točka 36 in navedena sodna praksa).
- ²² Komisija v svojem predlogu trdi, da sklepni predlogi generalnega pravobranilca temeljijo na trditvah, o katerih se ni razpravljalo pred Sodiščem. Prvič, Komisija trdi, da med postopkom ni imela priložnosti, da bi se izrekla o razlogu nepristojnosti iz navedenih sklepnih predlogov, v skladu s katerim je zaradi arbitražne klavzule iz člena 26 konvencije iz leta 1994 izključena uporaba člena 226 ES. Drugič, trdi, da je v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca predlagana omejujoča razlaga člena 10 ES, o kateri se med postopkom prav tako ni imela priložnosti izreči.
- ²³ Sodišče meni, da ima v obravnavanem primeru na voljo vse potrebne podatke, da lahko odloči v zadevnem sporu, in da zadeve ni treba obravnavati na podlagi trditev, o katerih se pred tem sodiščem ni razpravljalo.
- ²⁴ Ponovnega odprtja ustnega postopka zato ni treba odrediti.

Pristojnost Sodišča

Trditve strank

- 25 Kraljevina Belgija izpodbija pristojnost Sodišča za odločanje o sporih glede sporazuma o sedežu. Trdi, da mora Komisija, da bi lahko upravičeno vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, dokazati kršitev določbe prava Skupnosti, ali kršitev sporazuma, katerega pogodbenica je Evropska skupnost, ali pa obstoj klavzule o pristojnosti.
- 26 Kraljevina Belgija pa meni, da v obravnavanem primeru ni mogoče ugotoviti nobene kršitve prava Skupnosti, saj naj ne bi bila podana kršitev določb Pogodbe ES in njenih prilog oziroma sekundarnega prava Skupnosti. Ta država članica trdi, da sporazum o sedežu ni sporazum, katerega pogodbenica je Skupnost, in da klavzula o pristojnosti ne obstaja.
- 27 Kraljevina Belgija pojasnjuje, da je sporazum o sedežu ločen od konvencije iz leta 1994 in da zgolj ta v svojem členu 26 določa tako klavzulo o pristojnosti. Meni, da sporazuma o sedežu ni mogoče šteti za akt, izpeljan iz konvencije iz leta 1994, in da dejstvo, da je bila Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ) članica sveta guvernerjev z glasovalno pravico, ta svet pa je imel mednarodno pravno osebnost, ločeno od mednarodne pravne osebnosti ESPJ, še ne pomeni, da je bila ESPJ pogodbenica sporazuma o sedežu, sklenjenega med svetom guvernerjev in belgijsko vlado.

- 28 Poleg tega, če bi bila – kot trdi Komisija – ESPJ kot članica sveta guvernerjev z glasovalno pravico pogodbenica sporazuma o sedežu, naj bi enako veljalo tudi za Kraljevino Belgijo kot članico tega sveta. V teh okoliščinah bi sklenila sporazum sama s seboj, kar naj bi bilo v skladu s splošnim pravnim načelom nemogoče.
- 29 Navedena država članica tudi trdi, da ima akt, s katerim je sklenila tak sporazum, zavezujočo moč samo zaradi njene suverenosti.
- 30 Komisija zavrača to razlago iz dveh razlogov.
- 31 Prvič, opozarja, da se tožba ne nanaša samo na sporazum o sedežu, ampak tudi na člen 10 ES v povezavi s tem sporazumom.
- 32 Drugič, Komisija trdi, da je sporazum o sedežu nesporno del prava Skupnosti, neodvisno od člena 10 ES, ker ga je treba šteti za akt, izpeljan iz konvencije iz leta 1994, ta pa je sama del prava Skupnosti.
- 33 Navaja, da imajo glede določb, ki so v pristojnosti Skupnosti, v skladu z ustaljeno sodno prakso sporazumi, ki jih sklenejo Skupnost, njene države članice in tretje države, v pravnem redu Skupnosti enak status kot sporazumi, ki so v celoti sporazumi Skupnosti, in da je bila konvencija iz leta 1994 sklenjena med Skupnostma in njunimi državami članicami.

- ³⁴ Komisija opozarja, da je bil sporazum o sedežu prvotno akt, izpeljan iz konvencije iz leta 1957, in da je bila Visoka oblast ESPJ že leta 1962 članica sveta guvernerjev z glasovalno pravico. Meni torej, da je treba šteti, da je bila Visoka oblast ESPJ pogodbenica sporazuma o sedežu. Komisija pojasnjuje, da je ob podpisu Pogodbe o združitvi 8. aprila 1965 nadomestila Visoko oblast ESPJ in da je bil cilj konvencije iz leta 1994 konsolidirati pravni red konvencije iz leta 1957 in okrepiti vlogo Skupnosti kot pogodbenic. Ugotavlja torej, da je sporazum o sedežu glede na to, da je bil sprejet na podlagi člena 28 konvencije iz leta 1957 in da so sporazumi o sedežu predvideni tudi s konvencijo iz leta 1994, del pravic in obveznosti, ki sta jih Skupnosti sprejeli leta 1994.

Presoja Sodišča

- ³⁵ Opozoriti je treba, da je treba tožbo presojati izključno glede na predloge, ki so navedeni v vlogi, s katero se je začel postopek (sodbi z dne 6. aprila 2000 v zadevi Komisija proti Franciji, C-256/98, Recueil, str. I-2487, točka 31, in z dne 4. maja 2006 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-508/03, ZOdl., str. I-3969, točka 61).
- ³⁶ Opozoriti je tudi treba, da mora Komisija na podlagi člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člena 38(1) Poslovnika Sodišča v vsaki tožbi na podlagi člena 226 ES navesti natančne trditve, za katere se Sodišču predlaga, naj o njih odloči (sodbi z dne 31. marca 1992 v zadevi Komisija proti Danski, C-52/90, Recueil, str. I-2187, točka 17, in z dne 15. junija 2006 v zadevi Komisija proti Franciji, C-255/04, ZOdl., str. I-5251, točka 24).

- 37 Ti predlogi ne smejo biti izraženi dvoumno, da bi se preprečilo, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o očitku ne bi odločilo (sodba z dne 20. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Franciji, C-296/01, Recueil, str. I-13909, točka 121, in zgoraj navedena sodba z dne 15. junija 2006 v zadevi Komisija proti Franciji, točka 24).
- 38 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je edini očitek iz predloga vloge, s katero se je začel postopek, povezan z domnevno kršitvijo obveznosti, ki naj bi jih imela Kraljevina Belgija na podlagi sporazuma o sedežu v povezavi s členom 10 ES.
- 39 Člen 10 ES je sicer v obrazložitvi navedene tožbe omenjen dvakrat. Komisija opozarja, da ravnanje belgijskih organov škoduje sistemu financiranja Skupnosti in sistemu razdelitve finančnih bremen med države članice in je zato v nasprotju z navedenim členom, posledice tega ravnanja pa naj bi bile škodljive. Komisija dodaja, da je treba obveznosti Kraljevine Belgije iz sporazuma o sedežu razlagati ob upoštevanju načela dobre vere, ki je del člena 10 ES in splošnega mednarodnega prava.
- 40 Vendar je iz vloge, s katero se je začel postopek, razvidno, da je trditev, da je Kraljevina Belgija ravnala v nasprotju s členom 10 ES, zgolj postranska glede na domnevno neizpolnitev obveznosti, ki se nanaša na sporazum o sedežu. Komisija namreč meni, da je posledica neizpolnitve obveznosti Kraljevine Belgije na podlagi sporazuma o sedežu tudi kršitev člena 10 ES.
- 41 Poleg tega Komisija v repliki izrecno pojasnjuje, da se v tej zadevi nikoli ni sklicevala na člen 10 ES *per se*, to je neodvisno od sporazuma o sedežu.

- 42 V teh okoliščinah bi morebitna nepristojnost Sodišča, da na podlagi člena 226 ES ugotovi, da Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti iz sporazuma o sedežu, nujno povzročila nedopustnost tožbe v celoti.
- 43 V zvezi z mednarodnimi konvencijami na splošno je treba poudariti, da če Skupnost ni podpisnica konvencije, Sodišče v skladu s svojo sodno prakso načeloma ni pristojno za razlago določb te konvencije v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe (glej sodbo z dne 27. novembra 1973 v zadevi Vandeweghe in drugi, 130/73, Recueil, str. 1329, točka 2; sklep z dne 12. novembra 1998 v zadevi Hartmann, C-162/98, Recueil, str. I-7083, točka 9, ter sodbi z dne 22. oktobra 2009 v zadevi Bogiatzi, C-301/08, ZOdl., str. I-10185, točka 24, in z dne 4. maja 2010 v zadevi TNT Express Nederland, C-533/08, ZOdl., str. I-4107, točka 61).
- 44 Zlasti v zvezi s konvencijo iz leta 1957 je treba opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da ni pristojno za odločanje o njeni razlagi in obveznostih, ki iz nje izhajajo za države članice, ker je ta konvencija, čeprav je povezana s Skupnostjo in delovanjem njenih institucij, mednarodna konvencija, ki so jo sklenile države članice, in ni sestavni del prava Skupnosti (glej sodbo z dne 15. januarja 1986 v zadevi Hurd, 44/84, Recueil, str. 29, točke od 20 do 22).
- 45 Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 46 sklepnih predlogov, te presoje ni treba omejiti na postopkovni okvir zadeve, v kateri je bila izrečena zgoraj navedena sodba Hurd in v kateri je bil pri Sodišču vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, temveč je veljavna tudi v okviru postopka, ki je določen s členom 226 ES in ki se lahko nanaša zgolj na neizpolnitev ene od obveznosti, ki jih ima država članica na podlagi Pogodbe ES.

- ⁴⁶ Iz preambule sporazuma o sedežu je namreč razvidno, da ta sporazum temelji na členu 28 konvencije iz leta 1957, ki svet guvernerjev pooblašča, da se z vlado države članice, v kateri ima šola sedež, pogodi o kakršnem koli dodatnem sporazumu, da bi se evropskim šolam zagotovile najboljše mogoče materialne in nematerialne razmere za delovanje. Ureditev iz tega sporazuma je torej skladna z ureditvijo iz konvencije iz leta 1957.
- ⁴⁷ Trditev Komisije, da je treba ESPJ in nato Skupnost šteti za pogodbenico sporazuma o sedežu, ker je bila Visoka oblast ESPJ članica sveta guvernerjev z glasovalno pravico, Komisija pa je nadomestila Visoko oblast ESPJ, ne omaja ugotovitve iz prejšnje točke, zato je treba to trditev zavrniti.
- ⁴⁸ Nikakor namreč ni mogoče sklepati, da možnost, da se Visoki oblasti ESPJ prizna upravičenje do sodelovanja v svetu guvernerjev kot njegovi članici z glasovalno pravico, ki so ga pogodbenice določile v konvenciji iz leta 1957 in ga je navedena visoka oblast nato tudi uveljavljala, pomeni, da so želele podpisnice sporazuma o sedežu ESPJ priznati status pogodbenice tega sporazuma. To trdi tudi Kraljevina Belgija, ena od pogodbenic sporazuma o sedežu.
- ⁴⁹ Tako ni mogoče trditi, da je Skupnost pogodbenica sporazuma o sedežu in da ta sporazum ustvarja pravice in obveznosti Skupnosti.

- 50 Sprejeti ni mogoče niti druge trditve Komisije, in sicer da je sporazum o sedežu del pravic in obveznosti, ki sta jih Skupnosti prevzeli leta 1994. Ta trditev temelji na dejstvu, da je bil cilj konvencije iz leta 1994, ki sta jo sklenili in potrdili Skupnosti, konsolidirati pravni red konvencije iz leta 1957, in na okoliščini, da so sporazumi o sedežu predvideni s konvencijo iz leta 1994.
- 51 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da niti zatrjevana konsolidacija pravnega reda konvencije iz leta 1957 s konvencijo iz leta 1994, ki je sicer začela veljati šele 1. oktobra 2002, niti sklicevanje na sporazume o sedežu v tej konvenciji ne moreta retroaktivno spremeniti pravne narave sporazuma o sedežu, ki je mednarodni sporazum, sklenjen med svetom guvernerjev in vlado države članice.
- 52 Glede morebitne uporabe arbitražne klavzule iz člena 26 konvencije iz leta 1994 je treba ugotoviti, da je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v smislu Pogodbe ES in sodne prakse Sodišča mogoče začeti le na podlagi člena 226 ES, kot se je tudi dejansko začel v tej zadevi.
- 53 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Sodišče ni pristojno za odločanje o tožbi Komisije, vložene na podlagi člena 226 ES, ker naj Kraljevina Belgija ne bi izpolnila svojih obveznosti na podlagi sporazuma o sedežu v povezavi s členom 10 ES.

Stroški

- ⁵⁴ V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Kraljevina Belgija je predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Sodišče Evropske unije ni pristojno za odločanje o tožbi Evropske komisije, vložene na podlagi člena 226 ES, ker naj Kraljevina Belgija ne bi izpolnila svojih obveznosti iz sporazuma o sedežu, sklenjenega 12. oktobra 1962 med svetom guvernerjev evropske šole in vlado Kraljevine Belgije, v povezavi s členom 10 ES.**
- 2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi