РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

30 септември 2010 година *

По дело C-132/09

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 6 април 2009 г.,

Европейската комисия, за която се явяват г-н J.-P. Keppenne и г-жа B. Eggers, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Кралство Белгия, за което се явява г-н J.-C. Halleux, в качеството на представител,

ответник,

* Език на производството: френски.

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-н E. Juhász (докладчик), г-н G. Arestis, г-н J. Malenovský и г-н T. von Danwitz, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 юни 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като е отказало да поеме разходите за обзавеждане и дидактически материали на Европейските училища, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по Споразумението за седалище, сключено на 12 октомври

1962 г. между Управителния съвет на Европейското училище и правителството на Кралство Белгия (наричано по-нататък „Споразумението за седалище“) във връзка с член 10 ЕО.

Правна уредба

Статут на Европейските училища

2 Правната уредба относно създаването на Европейските училища се съдържа в два инструмента, а именно, от една страна, в Статута на Европейското училище, подписан в Люксембург на 12 април 1957 г. (*Сборник договори на Организацията на обединените нации*, том 443, стр. 129, наричан по-нататък „Конвенцията от 1957 г.“), и от друга страна, в Протокола относно създаването на Европейски училища, сключен на основание на Статута на Европейските училища, подписан в Люксембург на 13 април 1962 г. (*Сборник договори на Организацията на обединените нации*, том 752, стр. 267, наричан по-нататък „Протоколът от 1962 г.“). Тези два инструмента са сключени между шестте държави членки, които поставят основите на Европейските общности.

3 Управителният съвет на Европейското училище (наричан по-нататък „Управителният съвет“), създаден съгласно Конвенцията от 1957 г., се състои от компетентния министър или компетентните министри на всяка една от договарящите страни. Съгласно член 9 от посочената конвенция Управителният съвет отговаря за прилагането ѝ, като за тази цел разполага с необходимите правомощия по педагогически, бюджетни и административни въпроси. Той приема по взаимно съгласие общ правилник на училището. Съгласно член 28 от същата конвенция Управителният съвет може да договаря с правителството на държавата, в която се намира дадено училище, всякакво допълнително споразумение,

за да гарантира, че училището ще функционира при най-добрите материални и културни условия.

4 Съгласно член 34 от Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища, която е сключена в Люксембург на 21 юни 1994 г. (ОВ L 212, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 16, том 1, стр. 16, наричана по-нататък „Конвенцията от 1994 г.“) и понастоящем е в сила, същата отменя и заменя Конвенцията от 1957 г. и Протокола от 1962 г. Конвенцията от 1994 г. е сключена от държавите членки, както и от Общностите, упълномощени за тази цел с Решение 94/557/ЕО, Евратом на Съвета от 17 юни 1994 година относно упълномощаване на Европейската общност и Европейската общност за атомна енергия да подпишат и приемат Конвенция за определяне на устава на Европейските училища (ОВ L 212, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 16, том 1, стр. 14).

5 Съгласно член 34, четвърта алинея от Конвенцията от 1994 г. препратките, съдържащи се в предхождащи приемането ѝ актове, свързани с училищата, се считат за отнасящи се до съответните нейни членове.

6 Приложното поле на Конвенцията от 1994 г. обхваща изброените в приложение I към същата училища, сред които са Европейските училища „Брюксел I“, „Брюксел II“ и „Брюксел III“, както и това в Мол (Белгия).

7 Съгласно член 2, параграф 3 от посочената конвенция откриването на ново училище на територията на държава членка е обвързано със сключването на предварително споразумение между Управителния съвет и приемащата държава членка относно безплатното предоставяне и поддържане на подходящи за него сгради.

8 В член 6, втора алинея от Конвенцията от 1994 г. се предвижда, че що се отнася до правата и задълженията на училищата, във всяка държава членка те се считат, без да се засягат специфичните разпоредби на тази конвенция, за образователни заведения, регламентирани от публичното право.

9 Съгласно член 10, първа алинея от Конвенцията от 1994 г. на Управителния съвет, който се състои по-специално от представител или представители на равнище министър от всяка от държавите членки и от член на Комисията, се възлага да следи за прилагането на конвенцията, като за тази цел той разполага с необходимите правомощия да взема решения по педагогически, бюджетни и административни въпроси, както и по въпросите, свързани с воденето на преговори относно споразуменията, посочени в членове 28—30 от същата конвенция.

10 Съгласно член 25 от Конвенцията от 1994 г. бюджетът на училищата се формира по-специално от вноски от държавите членки под формата на изплащане на възнаграждения на командирования или разпределен учителски състав и евентуално под формата на финансови вноски, както и от вноската от Общностите, предназначена да покрие разликата между общия размер на разходите на училищата и общата сума от другите приходи.

11 Съгласно член 26 от Конвенцията от 1994 г. Съдът на Европейския съюз има изключителна юрисдикция по спорове между договарящите страни, отнасящи се до тълкуването и прилагането на конвенцията, които не са могли да бъдат разрешени в рамките на Управителния съвет.

12 Съгласно член 30 от посочената конвенция Управителният съвет може да договори с правителството на страната, в която се намира училището, допълнително споразумение с цел гарантиране на най-добрите възможни условия за неговото функциониране.

13 В член 33, първа и втора алинеи от Конвенцията от 1994 г. се уточнява по-специално, че последната се ратифицира от държавите членки, които са договарящи страни, в съответствие с техните конституционни изисквания и влиза в сила на първия ден от месеца, следващ депозирането от държавите членки на всички инструменти за ратификация и актовете, нотифициращи подписването ѝ от Общностите.

14 Установено е, че Конвенцията от 1994 г. влиза в сила на 1 октомври 2002 г.

Споразумението за седалище

15 Споразумението за седалище, одобрено с белгийски закон от 8 ноември 1975 г. (*Moniteur belge* от 7 февруари 1976 г., стр. 1415), е сключено с оглед на гарантиране съгласно член 28 от Конвенцията от 1957 г. на функционирането при възможно най-добрите материални и културни условия на Европейските училища в Брюксел и Мол.

16 Член 1 от глава I от Споразумението за седалище, озаглавена „Сгради и оборудване на училищата“, гласи:

„Правителството на Кралство Белгия се задължава да предостави на разположение на училищата необходимите за тяхната дейност сгради в съответствие с целите, поставени от правителствата, подписали Протокола относно създаването на Европейски училища.

То поддържа тези сгради и ги застрахова съгласно правилата за недвижимите имоти, собственост на белгийската държава.

То се задължава да предостави на тези училища обзавеждане и дидактически материали съгласно критериите, прилагани за собствените му учебни заведения“.

Процедура, предхождаща съдебното производство

17 В официалното си уведомително писмо от 17 октомври 2007 г. Комисията упреква Кралство Белгия, че е нарушило разпоредбите на Споразумението за седалище и на член 10 ЕО като, от една страна, считано от 1995 г., е отказвало да поема финансирането на първоначалното оборудване под формата на обзавеждане и дидактически материали за намиращите се на негова територия Европейски училища, и от друга страна, считано от 1989 г., е отказвало да предоставя годишна субсидия за функциониране и оборудване, предназначена за покриване на текущите разходи на намиращите се на негова територия Европейски училища.

18 Тъй като не е удовлетворена от отговора на Кралство Белгия на посоченото официално уведомително писмо, на 26 юни 2008 г. Комисията изпраща на тази държава членка мотивирано становище, с което я приканва в двумесечен срок от получаването му да приеме необходимите мерки, за да се съобрази с него.

19 Кралство Белгия не предприема предписаните мерки в определения срок и Комисията предявява настоящия иск.

По искането за възобновяване на устната фаза на производството

20 С писмо от 23 юни 2010 г. Комисията иска възобновяване на устната фаза на производството.

21 Съдът може служебно или по предложение на генералния адвокат, както и по искане на страните, да разпореди възобновяване на устната фаза на производството в съответствие с член 61 от процедурния си правилник, ако смята, че делото не е достатъчно изяснено или че трябва да бъде решено въз основа на довод, който страните не са разисквали (Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Bavarian Lager, C-28/08, Сборник, стр. I-6055, точка 36 и цитираната съдебна практика).

22 В искането си Комисията твърди, че заключенията на генералния адвокат са основани на доводи, които не са разисквани пред Съда. От една страна, Комисията поддържа, че в хода на производството не е имала възможност да изрази становище по изложеното в това заключение съображение за липса на компетентност, съгласно което клаузата за подсъдност по член 26 от Конвенцията от 1994 г. изключва прилагането на член 226 ЕО. От друга страна, тя посочва, че заключението на генералния адвокат предлага ограничително тълкуване на член 10 ЕО, по отношение на което тълкуване тя също не е имала възможност да изрази становище в рамките на производството.

23 Съдът счита, че в дадения случай разполага с всички необходими сведения, за да се произнесе по спора, с който е сезиран, и че този спор не трябва да се разглежда въз основа на доводи, които не са разисквани пред него.

24 Ето защо няма основание за възобновяване на устната фаза на производството.

По компетентността на Съда

Доводи на страните

25 Кралство Белгия оспорва компетентността на Съда за разглеждане на спорове относно Споразумението за седалище. То твърди, че за да бъде обосновано предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 226 ЕО, Комисията трябва да установи нарушение на разпоредба от общностното право или от споразумение, по което Европейската общност е страна, или пък наличие на клауза за предоставяне на компетентност.

26 Според Кралство Белгия обаче в случая не може да се установи каквото и да било нарушение на разпоредба от общностното право, тъй като липсва нарушение на разпоредбите от Договора за ЕО и от неговите приложения или засягане на вторичното право. Тази държава членка поддържа, че Споразумението за седалище не е споразумение, по което Общността е страна, и че не е налице клауза за предоставяне на компетентност.

27 Кралство Белгия уточнява, че Споразумението за седалище е отделно от Конвенцията от 1994 г. и че само последната предвижда в член 26 такава клауза за предоставяне на компетентност. То счита, че Споразумението за седалище не би могло да се квалифицира като акт от по-нисък ранг, сключен на основание на Конвенцията от 1994 г., и че обстоятелството, че Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) е била член с право на глас на Управителния съвет, който е имал правосубектност по международното право, различна от тази на ЕОВС, все пак не означава, че последната е договаряща страна по сключеното между Управителния съвет и белгийското правителство Споразумение за седалище.

28 Освен това, ако както твърди Комисията, ЕОВС в качеството си на член с право на глас на Управителния съвет беше договаряща страна по Споразумението за седалище, същото би се отнасяло и за Кралство Белгия в качеството му на член на същия съвет. При тези условия то би договаряло само със себе си, което съгласно общия правен принцип е невъзможно.

29 Освен това тази държава членка твърди, че обвързващата сила на акта, с който е сключила споразумението, произтича единствено от суверенитета ѝ.

30 Комисията отхвърля това тълкуване по две съображения.

31 На първо място, тя напомня, че искът не се отнася единствено до Споразумението за седалище, а и до член 10 ЕО във връзка с това споразумение.

32 На второ място, Комисията поддържа, че Споразумението за седалище несъмнено е част от общностното право, независимо от член 10 ЕО, тъй като трябва да се разглежда като акт от по-нисък ранг, сключен на основание на Конвенцията от 1994 г., а последната сама по себе си е част от общностното право.

33 Тя посочва, че що се отнася до разпоредбите, които са от компетентността на Общността, съгласно постоянната съдебна практика споразуменията, сключени между Общността и нейните държави членки с трети държави, имат същия статут в общностния правен ред, както и изцяло общностните споразумения, и че Конвенцията от 1994 г. е сключена между Общностите и техните държави членки.

34 Комисията напомня, че първоначално Споразумението за седалище е било акт от по-нисък ранг, сключен на основание на Конвенцията от 1957 г., и че още през 1962 г. Висшият орган на ЕОВС става член с право на глас на Управителния съвет. Тя счита следователно, че последната трябва да се разглежда като договаряща страна по Споразумението за седалище. Комисията пояснява, че тя е заменила Висшия орган на ЕОВС при подписването на Договора за сливане от 8 април 1965 г. и също че целта на Конвенцията от 1994 г. е била да затвърди достиженията на Конвенцията от 1957 г., както и да засили ролята на Европейските общности като договарящи страни. Поради това, доколкото Споразумението за седалище е прието на основание на член 28 от Конвенцията от 1957 г. и споразуменията за седалище са предвидени и в Конвенцията от 1994 г., Комисията стига до извода, че Споразумението за седалище е част от правата и задълженията, които Общностите са поели през 1994 г.

Съображения на Съда

35 Следва да се напомни, че искът или жалбата трябва да се разглежда единствено въз основа на съдържащите се в исковата молба или жалбата искания (Решение от 6 април 2000 г. по дело Комисия/Франция, C-256/98, Recueil, стр. I-2487, точка 31 и Решение от 4 май 2006 г. по дело Комисия/Обединено кралство, C-508/03, Recueil, стр. I-3969, точка 61).

36 Важно е също да се напомни, че по силата на член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и на член 38, параграф 1 от неговия процедурен правилник Комисията е длъжна във всяка искова молба, подадена на основание на член 226 ЕО, да посочи точно твърденията за нарушения, по които Съдът следва да се произнесе (Решение от 31 март 1992 г. по дело Комисия/Дания, C-52/90, Recueil, стр. I-2187, точка 17 и Решение от 15 юни 2006 г. по дело Комисия/Франция, C-255/04, Recueil, стр. I-5251, точка 24).

37 Тези искания трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да се избегне възможността Съдът да се произнесе ultra petita или да пропусне да се произнесе по някое от твърденията за нарушение (Решение от 20 ноември 2003 г. по дело Комисия/Франция, C-296/01, Recueil, стр. I-13909, точка 121 и Решение от 15 юни 2006 г. по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 24).

38 В дадения случай следва да се констатира, че единственото твърдение за нарушение, посочено в заключителната част на исковата молба, е за евентуално нарушение на задълженията на Кралство Белгия по Споразумението за седалище, във връзка с член 10 ЕО.

39 В действителност в мотивите на исковата молба член 10 ЕО е споменат два пъти. Комисията отбелязва, че с действията си белгийските органи са засегнали системата за финансиране на Общността и за разпределение на финансовата тежест между държавите членки и че поради това те са нарушили споменатия член, като подчертава, че вследствие на тези действия са настъпили вреди. Комисията добавя, че задълженията на Кралство Белгия, произтичащи от Споразумението за седалище, трябва да се тълкуват в светлината на залегналия в член 10 ЕО и в общото международно право принцип на добросъвестност.

40 При все това от исковата молба е видно, че твърдяното нарушение на член 10 ЕО от страна на Кралство Белгия се явява като допълнително спрямо твърдяното нарушение на Споразумението за седалище. Всъщност според Комисията неспазването от Кралство Белгия на задълженията му по Споразумението за седалище води и до нарушение на член 10 ЕО.

41 Освен това в писмената си реплика Комисията изрично уточнява, че по настоящото дело по никакъв начин не се позовава на член 10 ЕО, разглеждан сам по себе си, тоест независимо от Споразумението за седалище.

42 При тези условия евентуалната липса на компетентност на Съда да установи въз основа на член 226 ЕО нарушение на задължения, произтичащи за Кралство Белгия от Споразумението за седалище, непременно би довела до недопустимост на жалбата в нейната цялост.

43 Що се отнася до международните конвенции като цяло, следва да се отбележи, че съгласно практиката на Съда, когато Общността не е договаряща страна по дадена конвенция, Съдът по принцип не е компетентен да тълкува разпоредбите ѝ в рамките на преюдициално производство (вж. Решение от 27 ноември 1973 г. по дело Vandeweghe и др., 130/73, Recueil, стр. 1329, точка 2, Определение от 12 ноември 1998 г. по дело Hartmann, C-162/98, Recueil, стр. I-7083, точка 9, Решение от 22 октомври 2009 г. по дело Bogiatzi, C-301/08, Recueil, стр. I-10185, точка 24 и Решение от 4 май 2010 г. по дело TNT Express Nederland, C-533/08, Сборник, стр. I-4107, точка 61).

44 По отношение по-конкретно на Конвенцията от 1957 г. е важно да се напомни, че Съдът вече е приел, че не е компетентен да се произнесе по тълкуването на същата, както и по произтичащите от нея за държавите членки задължения, доколкото независимо от връзките на тази конвенция с Общността и с функционирането на нейните институции, става въпрос за сключено от държавите членки международно споразумение, което не е неразделна част от общностното право (вж. Решение от 15 януари 1986 г. по дело Hurd, 44/84, Recueil, стр. 29, точки 20—22).

45 Тази преценка, както посочва генералният адвокат в точка 46 от заключението си, не може да се ограничава от процесуалния контекст на посоченото по-горе дело Hurd, по което Съдът е следвало да се произнесе по преюдициално запитване, а е валидна и по отношение на предвиденото в член 226 ЕО производство, чийто предмет може да бъде само неизпълнение от държава членка на някое от задълженията ѝ по Договора за ЕО.

46 От преамбюла на Споразумението за седалище всъщност е видно, че то е сключено въз основа на член 28 от Конвенцията от 1957 г., предоставяща на Управителния съвет правомощие да договаря с правителството на държавата членка, в която се намира дадено Европейско училище, всякакво допълнително споразумение, за да гарантира, че то ще функционира при най-добрите материални и културни условия. Следователно режимът на това споразумение следва режима на Конвенцията от 1957 г.

47 Тезата на Комисията — че ЕОВС, и по-късно Общността, трябва да се разглежда като договаряща страна по Споразумението за седалище, тъй като Висшият орган на ЕОВС е бил член с право на глас на Управителния съвет и Комисията го е заменила — не оборва констатираното в предходната точка, поради което тази теза трябва да бъде отхвърлена.

48 Всъщност нищо не указва, че предвидената в Конвенцията от 1957 г. от договарящите по нея страни възможност за предоставяне на право на участие на Висшия орган на ЕОВС в Управителния съвет в качеството му на негов член с право на глас — право, което впоследствие Висшият орган упражнява — означава, че подписалите Споразумението за седалището страни са искали да предоставят на ЕОВС статут на договаряща страна по това споразумение. Впрочем това поддържа и Кралство Белгия — една от договарящите страни по Споразумението за седалище.

49 Поради това не може да се поддържа, че Общността участва в качеството на договаряща страна по Споразумението за седалище и че поради това то поражда права и задължения за нея.

50 Що се отнася до другата теза на Комисията, съгласно която Споразумението за седалище е неразделна част от правата и задълженията, които Общностите са приели през 1994 г., тя също не може да бъде приета. Тази теза е изведена от обстоятелството, че сключената и одобрена от Общностите Конвенция от 1994 г. има за цел да затвърди достиженията на Конвенцията от 1957 г., както и от това, че Конвенцията от 1994 г. предвижда сключването на споразумения за седалище.

51 В това отношение следва да се отбележи, че нито твърдяното затвърждаване на достиженията на Конвенцията от 1957 г. от Конвенцията от 1994 г., която впрочем влиза в сила едва на 1 октомври 2002 г., нито позоваването на споразуменията за седалище в последната могат да променят с обратна сила правното естество на Споразумението за седалище, което е международно споразумение, сключено между Управителния съвет и правителството на само една държава членка.

52 Що се отнася до евентуалното прилагане на клаузата за подсъдност, съдържаща се в член 26 от Конвенцията от 1994 г., следва да се констатира, че производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по смисъла на Договора за ЕО и на практиката на Съда може да се предяви само на основание на член 226 ЕО, какъвто впрочем реално е и настоящият случай.

53 При тези обстоятелства следва да се констатира, че Съдът не е компетентен да се произнесе по иска на Комисията, предявен на основание на член 226 ЕО във връзка с член 10 ЕО с мотива, че Кралство Белгия не било изпълнило задълженията си по Споразумението за седалище.

По съдебните разноски

54 Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Кралство Белгия е направило искане за осъждане на Комисията и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Съдът на Европейския съюз не е компетентен да се произнесе по иска на Европейската комисия, предявен на основание член 226 ЕО във връзка с член 10 ЕО с мотива, че Кралство Белгия не било изпълнило задълженията си по Споразумението за седалище, сключено на 12 октомври 1962 г. между Управителния съвет на Европейското училище и правителството на Кралство Белгия.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

Подписи