Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

14. srpnja 2022.*

„Žalba – Poništenje Provedbene odluke (EU) 2017/1442 – Članak 16. stavci 4. i 5. UEU-a – Članak 3. stavci 2. i 3. Protokola (br. 36) o prijelaznim odredbama – Primjena *ratione temporis* – Pravila o glasovanju u Vijeću – Kvalificirana većina"

U predmetu C-207/21 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 2. travnja 2021.,

Europska komisija, koju zastupaju Ł. Habiak, K. Herrmann, R. Tricot i C. Valero, u svojstvu agenata,

tužitelj,

a druge stranke postupka su:

Republika Poljska, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

tužitelj u prvom stupnju,

Kraljevina Belgija,

Republika Bugarska,

Francuska Republika,

Mađarska,

Kraljevina Švedska, koju su zastupali H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i O. Simonsson, a zatim H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i O. Simonsson agenti,

intervenijenti u prvom stupnju,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, S. Rodin (izvjestitelj), J.-C. Bonichot, L. S. Rossi i O. Spineanu-Matei, suci,

* Jezik postupka: poljski

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. ožujka 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Ovom žalbom Europska komisija zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 27. siječnja 2021., Poljska/Komisija (T-699/17, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2021:44), kojom je Opći sud poništio Provedbenu odluku Komisije (EU) 2017/1442 od 31. srpnja 2017. o utvrđivanju zaključaka o najboljim raspoloživim tehnikama (NRT) za velike uređaje za loženje u skladu s Direktivom 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2017., L 212, str. 1.) (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravni okvir

Ugovor o EU-u i Protokol br. 36

2 Članak 16. u stavcima 4. i 5. UEU-a predviđa:

„4. Od 1. studenoga 2014. kvalificirana većina utvrđuje se kao većina koju čini 55 % članova Vijeća [Europske unije], sačinjena od najmanje petnaest članova i kojom su predstavljene države članice koje zajedno čine najmanje 65 % stanovništva [Europske u]nije.

Blokirajuća manjina mora uključivati najmanje četiri člana Vijeća; u protivnome se smatra da je kvalificirana većina postignuta.

Ostali aranžmani kojima se uređuje kvalificirana većina utvrđeni su u članku 238. stavku 2. [UFEU-a].

5. Prijelazne odredbe koje se odnose na definiciju kvalificirane većine koje se primjenjuju do 31. listopada 2014. i odredbe koje se primjenjuju od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017. utvrđene su u Protokolu o prijelaznim odredbama.”

3 Protokol (br. 36) o prijelaznim odredbama (u daljnjem tekstu: Protokol br. 36) u svojoj glavi II. naslovljenoj „Odredbe o kvalificiranoj većini” sadržava članak 3., koji glasi:

„1. U skladu s člankom 16. stavkom 4. [UEU-a], odredbe tog stavka i odredbe članka 238. stavka 2. [UFEU-a], koje se odnose na definiciju kvalificirane većine u Europskom vijeću i Vijeću, stupaju na snagu 1. studenoga 2014.

2. U razdoblju od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017., kad se akt donosi kvalificiranom većinom, član Vijeća može zatražiti da bude donesen u skladu s kvalificiranom većinom kako je definirano u stavku 3. U tom se slučaju primjenjuju stavci 3. i 4.

3. Do 31. listopada 2014. sljedeće odredbe ostaju na snazi, ne dovodeći u pitanje odredbe drugog podstavka članka 235. stavka 1. [UFEU-a].

Za akte Europskog vijeća i Vijeća za koje je potrebna kvalificirana većina, glasovi članova ponderiraju se kako slijedi:

[…]”

Direktiva 2010/75/EU

4 Članak 13. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.), naslovljen „Referentni dokumenti o NRT-u i razmjena podataka”, u stavcima 1., 5. i 6. propisuje:

„1. Kako bi sastavila, revidirala i prema potrebi ažurirala referentne dokumente o NRT-u, Komisija organizira razmjenu podataka između država članica, predmetnih industrija, nevladinih organizacija koje promiču zaštitu okoliša i Komisije.

[…]

5. Odluke o zaključcima o [najboljim raspoloživim tehnikama (NRT)] donose se u skladu s regulatornim postupkom iz članka 75. stavka 2.

6. Nakon donošenja odluke u skladu sa stavkom 5., Komisija bez odlaganja stavlja referentni dokument o NRT-u na uvid javnosti i osigurava dostupnost zaključaka o NRT-u na svim službenim jezicima Unije.”

5 Članak 14. te direktive, naslovljen „Uvjeti dozvola”, u svojem stavku 3. određuje:

„Zaključci o NRT-u predstavljaju referencu za utvrđivanje uvjeta dozvole.”

6 Članak 75. navedene direktive, naslovljen „Odborski postupak”, glasi:

„1. Komisiji pomaže odbor.

2. Kod upućivanja na ovaj stavak, primjenjuju se članci 5. i 7. Odluke 1999/468/EZ [Vijeća od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1999., L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.)], uzimajući u obzir odredbe njezinog članka 8.

Razdoblje iz članka 5. stavka 6. Odluke 1999/468/EZ iznosi 3 mjeseca.”

Uredba (EU) br. 182/2011

7 Članak 5. Uredbe (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL 2011., L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291. i ispravak SL 2016., L 6, str. 13.), naslovljen „Postupak ispitivanja", u stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Kada se primjenjuje postupak ispitivanja, odbor donosi mišljenje većinom utvrđenom u članku 16. stavcima 4. i 5. [UEU-a] i, prema potrebi, članku 238. stavku 3. UFEU-a, za akte koji se donose na prijedlog Komisije. Glasovi predstavnika država članica unutar odbora ponderiraju se na način predviđen u tim člancima.

2. Kada je mišljenje odbora pozitivno, Komisija donosi nacrt provedbenog akta.

8 U skladu s člankom 12. prvim podstavkom te uredbe, Odluka 1999/468/EZ stavlja se izvan snage.

9 Članak 13. stavak 1. navedene uredbe određuje:

Kada se u temeljnim aktima donesenima prije stupanja na snagu ove Uredbe predviđa izvršavanje provedbenih ovlasti Komisije u skladu s Odlukom 1999/468/EZ, primjenjuju se sljedeća pravila:

[…]

(c) kada se u temeljnom aktu upućuje na članak 5. Odluke 1999/468/EZ, primjenjuje se postupak ispitivanja iz članka 5. ove Uredbe […];

[…]

(e) kada se u temeljnom aktu upućuje na članke 7. i 8. Odluke 1999/468/EZ, primjenjuju se članci 10. i 11. ove Uredbe."

Činjenična osnova spora

10 Okolnosti spora opisane su u točkama 8. do 15. pobijane presude i mogu se sažeti na sljedeći način.

11 Komisija je 9. ožujka 2017., u svojstvu predsjedatelja odbora uspostavljenog člankom 75. Direktive 2010/75 (u daljnjem tekstu: odbor), predstavila nacrt provedbene odluke o utvrđivanju zaključaka o NRT-u, na temelju te direktive, za velike uređaje za loženje te je 23. ožujka 2017. pozvala članove tog odbora na sastanak koji se trebao održati 28. travnja 2017., a čiji je predmet bio glasovanje o mišljenju o tom nacrtu provedbene odluke.

12 Republika Poljska 30. ožujka 2017. zatražila je da odbor glasuje o tom mišljenju u skladu s pravilima o glasovanju predviđenima u članku 3. stavku 3. Protokola br. 36.

13 Dana 4. travnja 2017. pravna služba Vijeća poslala je Odboru stalnih predstavnika država članica mišljenje prema kojem je, u biti, kako bi se o nacrtu akta glasovalo u skladu s pravilima koja su se primjenjivala prije stupanja Ugovora iz Lisabona, potrebno ispuniti dva uvjeta, odnosno, s jedne strane, da država članica za to podnese zahtjev najkasnije do 31. ožujka 2017. i, s druge strane, da se i glasovanje koje je predmet tog zahtjeva održi prije tog datuma.

14 Komisijina Glavna uprava za okoliš odbila je 10. travnja 2017. zahtjev Republike Poljske od 30. ožujka 2017. uz obrazloženje da je glasovanje o mišljenju bilo zakazano za 28. travnja 2017., to jest nakon 31. ožujka 2017., datuma predviđenog člankom 3. stavkom 2. Protokola br. 36.

15 Članovi Odbora glasovali su 28. travnja 2017. radi usvajanja mišljenja o izmijenjenom nacrtu provedbene odluke. Glasovanje je održano u skladu s pravilima iz članka 16. stavka 4. UEU-a, a ne u skladu s pravilima iz članka 3. stavka 3. Protokola br. 36. Odbor je pozitivno glasovao o tom nacrtu, na način da je za njegov tekst glasovalo 20 država članica koje su činile 65,14 % stanovništva Unije i 71,43 % članova tog odbora. Osam država članica, uključujući Republiku Poljsku, glasovalo je protiv.

16 Komisija je 31. srpnja 2017. donijela spornu odluku kojom se utvrđuju zaključci o NRT-u za velike uređaje za loženje te se njome osobito utvrđuju razine emisija povezane s tim NRT-om u pogledu emisija dušikovih oksida (NOx), žive (Hg) i klorovodika (HCl).

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

17 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 11. listopada 2017. Republika Poljska pokrenula je postupak radi poništenja sporne odluke.

18 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 4. i 15. siječnja 2018. Mađarska i Republika Bugarska zatražile su intervenciju u potporu zahtjevu Republike Poljske. Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 16. i 25. siječnja 2018. Kraljevina Belgija, Francuska Republika i Kraljevina Švedska zatražile su intervenciju u potporu Komisijinu zahtjevu. Odlukama od 19. i 21. veljače 2018. predsjednik trećeg vijeća Općeg suda (bivši sastav) prihvatio je te zahtjeve.

19 U prilog svojoj tužbi Republika Poljska istaknula je pet tužbenih razloga.

20 Pobijanom presudom Opći sud prihvatio je prvi tužbeni razlog, koji se temeljio na povredi odredbi primjenjivih u području kvalificirane većine, te je poništio spornu odluku a da nije ispitao ostale tužbene razloge koje je istaknula Republika Poljska.

21 Točnije, u okviru analize prvog tužbenog razloga Opći sud ispitao je doseg članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 i pitanje je li za primjenu pravila kvalificirane većine predviđenih tim člankom 3. stavkom 3., koja odgovaraju onima predviđenima u Ugovoru iz Nice, dovoljno da država članica podnese zahtjev između 1. studenoga 2014. i 31. ožujka 2017. ili je potrebno da se i odluka također donese tijekom tog razdoblja.

22 S tim u svezi, Opći je sud, kao prvo, u točkama 35. i 36. pobijane presude ispitao tekst članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 i zaključio da nijedna jezična verzija te odredbe ne omogućuje otklanjanje sumnje u njezin točan doseg.

23 Kao drugo, u točki 37. te presude Opći je sud analizirao povijest tog članka 3. stavka 2. ispitujući je li mandat upućen međuvladinoj konferenciji, sazvanoj u cilju izrade nacrta Ugovora o izmjeni UEU-a i UEZ-a, dao naznake koje omogućuju pojašnjenje teksta te odredbe. Zaključio je da je formulacija iz tog naloga vrlo slična formulaciji navedene odredbe, tako da se njome ne može prevladati dvosmislenost u pogledu točnog dosega te odredbe.

24 Kao treće, Opći je sud u točkama 38. do 42. pobijane presude ispitao može li se na temelju teleološkog tumačenja utvrditi taj doseg. S tim u svezi, Opći je sud najprije podsjetio da je cilj Protokola br. 36, u skladu s njegovom jedinstvenom uvodnom izjavom, „[utvrditi prijelazne odredbe] radi prijelaza od institucionalnih odredaba Ugovorâ koje su se primjenjivale prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona na odredbe sadržane u tom Ugovoru”.

25 Nadalje, Opći je sud, s jedne strane, također podsjetio da se člankom 3. stavkom 2. Protokola br. 36 državi članici dodjeljuje pravo da u razdoblju od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017. zatraži primjenu pravila o definiciji kvalificirane većine iz članka 3. stavka 3. tog protokola, koja odgovaraju pravilima iz Ugovora iz Nice. S druge strane, utvrdio je da to pravo nužno podrazumijeva da je, nakon što država članica podnese zahtjev u tom smislu, glasovanje organizirano u skladu s tim pravilima, i to čak i kad se to glasovanje odvijalo nakon 31. ožujka 2017. Opći je sud ocijenio da samo takvo tumačenje može osigurati da država članica može učinkovito ostvariti navedeno pravo tijekom cijelog tog razdoblja do posljednjeg dana predviđenog roka.

26 Naposljetku, Opći je sud zaključio da bi svako suprotno tumačenje oduzelo koristan učinak izričitom određivanju razdoblja od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017. radi izvršavanja predmetnog prava i znatno bi smanjilo rok u kojem bi država članica mogla stvarno zatražiti glasovanje u skladu s pravilima iz Ugovora iz Nice. Smatrao je da bi takvo tumačenje dovelo do toga da je zahtjev podnesen na kraju tog razdoblja u praksi nepravodoban za pokretanje primjene tih pravila. Države članice stoga su obvezne, kada je to potrebno, podnijeti svoj zahtjev mnogo ranije, ovisno o – nepredvidivom – datumu glasovanja, čime bi države članice bile lišene mogućnosti da zahtijevaju glasovanje u skladu s navedenim pravilima do posljednjeg dana razdoblja predviđenog člankom 3. stavkom 2. Protokola br. 36.

27 Stoga je Opći sud presudio kako iz teleološkog tumačenja tog članka 3. stavka 2. proizlazi da se odredbe predviđene navedenim člankom 3. stavkom 3. mogu primijeniti na glasovanje koje se održava čak i nakon 31. ožujka 2017., pod uvjetom da je njihovu primjenu zatražila država članica prije tog datuma.

28 Kao četvrto, Opći je sud u točkama 43. do 52. pobijane presude smatrao da je to tumačenje također potkrijepljeno kontekstualnim tumačenjem članka 3. stavka 2. Protokola br. 36. U tom pogledu, Opći sud utvrdio je, a zatim analizirao, tri razdoblja koja se odnose na stupanje na snagu pravila o definiciji kvalificirane većine iz članka 16. stavka 4. UEU-a.

29 Opći sud najprije je primijetio da su se u razdoblju od 1. prosinca 2009. do 31. listopada 2014. primjenjivala pravila o definiciji kvalificirane većine iz članka 3. stavka 3. Protokola br. 36, koja odgovaraju pravilima iz Ugovora iz Nice. Nadalje, istaknuo je da je u razdoblju od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017. član Vijeća mogao na temelju članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 zatražiti da se odluka donese u skladu s tim pravilima iz Ugovora iz Nice jer bi se u suprotnom primjenjivala definicija kvalificirane većine iz članka 16. stavka 4. UEU-a.

Naposljetku, Opći sud naveo je da se tijekom razdoblja od 1. travnja 2017. kvalificirana većina definira kako je predviđeno u članku 16. stavku 4. UEU-a bez mogućnosti da se zatraži drugačiji način izračuna glasova.

30 Opći sud odbio je Komisijin argument prema kojem članak 3. stavak 2. Protokola br. 36 predstavlja iznimku od pravila utvrđenog u članku 16. stavku 4. UEU-a. Zaključio je da taj članak 3. stavak 2. predstavlja prijelaznu odredbu, kao što je to potvrđeno jedinstvenom uvodnom izjavom Protokola br. 36 kao i tekstom njegova naslova i tekstom članka 16. stavka 5. UEU-a. U tom je pogledu Opći sud primijetio da je njegovo tumačenje navedenog članka 3. stavka 2., navedeno u točki 27. ove presude, s jedne strane, u skladu sa zahtjevom koji proizlazi iz ustaljene sudske prakse prema kojoj prijelaznu odredbu treba tumačiti usko i, s druge strane, nužno kako bi država članica mogla učinkovito i stvarno izvršavati svoje pravo iz točke 25. ove presude do posljednjeg dana roka predviđenog u istom članku 3. stavku 2.

31 Kao peto i posljednje, Opći sud je u točkama 53. do 56. pobijane presude istaknuo da je to tumačenje potkrijepljeno načelom pravne sigurnosti i da ono koje predlaže Komisija ne bi samo dovelo do nedostatka predvidljivosti, s obzirom na to da bi ono na kraju prijelaznog razdoblja dovelo do neizvjesnosti u pogledu vremenske primjene kvalificirane većine kako je definirana u članku 3. stavku 3. Protokola br. 36, nego bi također moglo dovesti do zaobilaženja članka 3. stavka 2. tog protokola određivanjem datuma glasovanja nakon 31. ožujka 2017.

32 Smatrajući da su se pravila o definiciji kvalificirane većine iz članka 3. stavka 3. Protokola br. 36 trebala primijeniti prilikom glasovanja 28. travnja 2017. o nacrtu sporne odluke i da nepoštovanje načina glasovanja predstavlja bitnu povredu postupka u smislu članka 263. UFEU-a, Opći sud poništio je spornu odluku. Osim toga, zbog razloga pravne sigurnosti i izbjegavanja nedosljednosti ili nazadovanja u primjeni politika koje provodi ili podržava Unija, Opći sud odlučio je održati na snazi učinke sporne odluke do stupanja na snagu, u razumnom roku koji ne može biti dulji od dvanaest mjeseci računajući od dana objave pobijane presude, novog akta koji će zamijeniti tu odluku i koji će se donijeti u skladu s pravilima kvalificirane većine predviđenima u tom članku 3. stavku 3.

Zahtjevi stranaka

33 Komisija od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu,

– odbije prvi tužbeni razlog iz točke 17. ove presude;

– vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje kako bi odlučio o drugom, četvrtom i petom tužbenom razlogu te tužbe, koji nisu bili ispitani u prvostupanjskom postupku, i

– odredi da će se o troškovima prvostupanjskog i žalbenog postupka naknadno odlučiti.

34 Republika Poljska od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu, i

– naloži Komisiji snošenje troškova žalbenog postupka.

35 Podredno, u slučaju da Sud prihvati žalbu i ukine pobijanu presudu, Republika Poljska od Suda zahtijeva da predmet vrati Općem sudu kako bi on odlučio o drugom, četvrtom i petom tužbenom razlogu iz točke 17. ove presude.

Postupak pred Sudom

36 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Suda prilikom podnošenja svoje žalbe Komisija je zatražila da se o ovom predmetu odluči u ubrzanom postupku predviđenom člancima 133. do 136. Poslovnika Suda, koji se primjenjuju na žalbe na temelju članka 190. stavka 1. tog Poslovnika.

37 U prilog tom zahtjevu Komisija je primijetila da se, zbog odluke Općeg suda o održavanju na snazi učinaka sporne odluke do stupanja na snagu novog akta u roku koji ne može biti dulji od dvanaest mjeseci računajući od dana objave pobijane presude, NRT definiran spornom odlukom može primijeniti samo do 27. siječnja 2022. S obzirom na tako stvorenu pravnu nesigurnost u pogledu uvjeta za rad velikih uređaja za loženje i uzimajući u obzir broj obuhvaćenih operatora i uloženih iznosa, Komisija smatra da je bilo potrebno brzo doznati ishod ove žalbe te je li stoga bilo potrebno donijeti novi akt prije 27. siječnja 2022. Naime, ako bi Sud prihvatio žalbu, ne bi bilo potrebno donijeti novu provedbenu odluku o MTD-u za te uređaje.

38 Iz članka 133. Poslovnika proizlazi da predsjednik Suda može, na zahtjev tužitelja ili tuženika, kad priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima, nakon što sasluša drugu stranku, suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučiti da se o predmetu odluči u ubrzanom postupku predviđenom tim poslovnikom.

39 Međutim, iz ustaljene sudske prakse najprije proizlazi da ni pravna nesigurnost u pogledu zakonitosti ili tumačenja akta ni znatan broj osoba ili pravnih situacija na koje se potencijalno odnosi ne mogu, kao takvi, predstavljati iznimne okolnosti koje mogu opravdati to da se o predmetu odlučuje u takvom postupku (rješenje predsjednika Suda od 7. travnja 2016., Vijeće/Front Polisario, C-104/16 P, neobjavljeno, EU:C:2016:232, t. 7. i navedena sudska praksa).

40 Nadalje, što se tiče činjenice da nužnost donošenja novog akta ovisi o ishodu žalbenog postupka, valja podsjetiti da puki, doduše legitiman, interes pojedinaca da što je prije moguće utvrde doseg prava koja imaju na temelju prava Unije ne može dokazati postojanje iznimne okolnosti na temelju koje se može opravdati to da se o predmetu odlučuje u navedenom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2022/12, Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

41 Naposljetku, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da ekonomski interesi, koliko god bili važni i legitimni, ne mogu sami po sebi opravdati primjenu istog postupka (rješenje predsjednika Suda od 16. ožujka 2017., Abanca Corporación Bancaria, C-70/17, neobjavljeno, EU:C:2017:227, t. 13. i navedena sudska praksa).

42 U tim je okolnostima predsjednik Suda 7. srpnja 2021. odlučio, nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odbiti zahtjev za ubrzani postupak.

O žalbi

43 U prilog svojoj žalbi Komisija ističe jedan žalbeni razlog, podijeljen na dva dijela, od kojih se prvi temelji na povredi članka 16. stavka 5. UEU-a, a drugi na povredi tog članka 16. stavka 4.

Prvi dio jedinog žalbenog razloga

Argumentacija stranaka

44 Komisija ističe da se tumačenjem članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 koje je Općі sud usvojio u točkama 42., 56. i 57. pobijane presude povređuje članak 16. stavak 5. UEU-a.

45 U tom pogledu Komisija ističe da, suprotno onomu što je Općі sud utvrdio u točki 49. pobijane presude, tekst članka 16. stavka 5. UEU-a ne ostavlja nikakvu dvojbu u pogledu njegova tumačenja. Tvrdi da ta odredba ne predviđa nikakvo prijelazno razdoblje nakon 31. ožujka 2017., tako da nakon tog datuma više nije moguće primijeniti odredbe Protokola br. 36 o definiciji kvalificirane većine. Međutim, tumačenje koje je usvojio Općі sud obvezivalo ga je da primijeni te odredbe nakon navedenog datuma.

46 Komisija ističe da je, neovisno o činjenici da su i odredbe članka 16. UEU-a i odredbe Protokola br. 36 odredbe primarnog prava Unije, članak 16. UEU-a od temeljnog značaja, s obzirom na to da definira predmet pravila navedenih u tom protokolu i razdoblje njegove primjene. Smatra da je Općі sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer nije prihvatio tumačenje članka 3. stavka 2. navedenog protokola koje omogućava osiguravanje usklađenosti potonje odredbe s člankom 16. stavkom 5. UEU-a.

47 Osim toga, Komisija smatra da strogo tumačenje prijelaznih odredbi i opće načelo pravne sigurnosti potvrđuju da je Općі sud počinio pogrešku koja se tiče prava. U tom pogledu podsjeća da su postupovna pravila primjenjiva na dan njihova stupanja na snagu i da drukčije vrijedi samo ako se uz novo pravilo donesu posebne odredbe kojima se izričito određuju uvjeti njegove vremenske primjene. Stoga razdoblje primjene prijelaznih odredbi treba usko tumačiti kako bi se smanjilo kašnjenje u primjeni novih odredbi.

48 Komisija smatra da se pitanje koja se kvalificirana većina primjenjuje na glasovanje ne može umjetno odvojiti od datuma toga glasovanja jer način izračuna te većine predstavlja jedan od elemenata načina glasovanja. Prema njezinu mišljenju, Općі sud je u točki 48. pobijane presude samo analizirao članak 3. stavak 2. Protokola br. 36, oslanjajući se samo na činjenicu da je dotična država članica podnijela zahtjev na temelju te odredbe prije 31. ožujka 2017. Međutim, prema Komisijinu mišljenju, Općі sud nije uzeo u obzir učinke tog zahtjeva, odnosno primjenu članka 3. stavka 3. tog protokola nakon 31. ožujka 2017., to jest nakon datuma izričito predviđenog člankom 16. stavkom 5. UEU-a. Komisija stoga smatra da je Općі sud široko tumačio prijelaznu odredbu, u ovom slučaju članak 3. stavak 2. navedenog protokola, i razdoblje valjanosti članka 3. stavka 3. tog protokola, na koji upućuje ta prijelazna odredba.

49 Glede općeg načela pravne sigurnosti, Komisija ističe da Općі sud prilikom tumačenja članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 nije uzeo u obzir stajalište svih zainteresiranih osoba. Osim svih država članica koje sudjeluju u glasovanju odbora, Komisija, koja je autor nacrta akta koji je podnesen na glasovanje, također je jedna od zainteresiranih strana čija prava i obveze proizlaze iz pravilne definicije kvalificirane većine tijekom tog glasovanja. Komisija podsjeća, s jedne strane, da ona predsjeda odborom i da je zbog toga odgovorna za organizaciju i odvijanje takvog glasovanja te, s druge strane, da je adresat mišljenja odbora, o kojem ovisi donošenje nacrta provedbenog akta ili drugih mjera iz članka 5. Uredbe br. 182/2011.

50 Međutim, prema Komisijinu mišljenju, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 53. do 55. pobijane presude uzeo u obzir samo interese države članice koja podnese zahtjev na temelju članka 3. stavka 2. Protokola br. 36. U tom pogledu ističe da je Opći sud u točki 55. pobijane presude propustio uzeti u obzir interes Komisije i drugih država članica koje sudjeluju u predmetnom glasovanju da se mogu osloniti na jasno određen vremenski raspored primjene prijelaznih odredbi. Komisija zaključuje da neugodnost koja proizlazi iz potrebe da država članica pravodobno poduzme konkretne mjere kako bi se zajamčio koristan učinak zahtjeva podnesenog na temelju te odredbe ne bi trebala prevagnuti nad interesima drugih stranaka u postupku odbora i drugih subjekata.

51 Komisija smatra da tumačenje Općeg suda ugrožava opće načelo pravne sigurnosti jer podrazumijeva da od donošenja Lisabonskog ugovora i Protokola br. 36 pojedinci nisu mogli predvidjeti razdoblje primjene kvalificirane većine određen u skladu s pravilima iz Ugovora iz Nice. Međutim, prema njezinu mišljenju, suprotno tom tumačenju, ono prema kojem se posljednje glasovanje na toj kvalificiranoj većini moglo održati 31. ožujka 2017. temelji se na točno određenom datumu navedenom u članku 16. stavku 5. UEU-a i odgovara zahtjevu predvidljivosti koji toj instituciji omogućuje da sastavi nacrt akta s ciljem postizanja te većine.

52 Osim toga, Komisija tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 54. pobijane presude presudio da je tumačenje članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 prema kojem je primjena te odredbe ovisila o datumu zahtjeva iz te odredbe vremenski ograničena jer su rasprave koje su dovele do glasovanja okončale tu primjenu. Prema njezinu mišljenju, to tumačenje ugrožava pravnu sigurnost s obzirom na to da, ograničavajući se na određivanje razdoblja primjene navedene odredbe, Opći sud nije uzeo u obzir produljenu valjanost članka 3. stavka 3. tog protokola na neodređeno vrijeme. Međutim, trajanje postupka koji prethodi datumu konačnog glasovanja ovisi o brojnim vanjskim i nepredvidivim čimbenicima.

53 Komisija napominje da se, iako se pobijana presuda odnosi na postupak glasovanja u okviru odbora, tumačenje Općeg suda članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 odnosi i na postupak glasovanja u Vijeću u okviru zakonodavnog postupka. Međutim, to tumačenje dovelo bi do toga da će zahtjev za glasovanje kvalificiranom većinom kako je definiran u Ugovoru iz Nice od Komisijina pokretanja zakonodavnog postupka vezati Vijeće za sve glasovanje o nacrtu koji je obuhvaćen tim postupkom, neovisno o stvarnom broju glasova u Vijeću na temelju članka 294. UFEU-a i o stvarnom trajanju navedenog postupka, koje se katkad proteže na nekoliko godina.

54 Komisija smatra da takvo tumačenje također stvara praktične probleme jer povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije utječe na izračun kvalificirane većine kako je definiran u članku 3. stavku 3. Protokola br. 36.

55 Dodaje da je rasuđivanje Općeg suda iz točke 55. pobijane presude, prema kojem bi tumačenje koje zagovara Komisija moglo dovesti do zaobilaženja članka 3. stavka 2. tog protokola određivanjem datuma glasovanja nakon 31. ožujka 2017. isključivo spekulativno.

56 Republika Poljska osporava Komisijinu argumentaciju.

Ocjena Suda

57 U skladu s člankom 16. stavkom 5. UEU-a prijelazne odredbe koje se odnose na definiciju kvalificirane većine koje se primjenjuju do 31. listopada 2014. i odredbe koje se primjenjuju od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017. utvrđene su u Protokolu br. 36. Člankom 3. stavkom 2. tog

protokola predviđa se da, u razdoblju od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017., kad se akt donosi kvalificiranom većinom, član Vijeća može zatražiti da bude donesen u skladu s kvalificiranom većinom kako je definirano u članku 3. stavku 3. navedenog protokola, to jest onom definiranom u Ugovoru o EU-u prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona.

58 Općі je sud u pobijanoj presudi zaključio da članak 3. stavak 2. Protokola br. 36 treba tumačiti na način da je za donošenje nacrta akta u skladu s pravilima kvalificirane većine utvrđenima u članku 3. stavku 3. tog protokola bilo dovoljno da država članica zatraži primjenu tih pravila između 1. studenoga 2014. i 31. ožujka 2017., a da pritom o predmetnom nacrtu akta nije trebalo i glasovati u tom razdoblju.

59 Na taj način tumačenjem Općeg suda nije povrijeđen članak 16. stavak 5. UEU-a.

60 Što se tiče, među ostalim, definicije kvalificirane većine primjenjive između 1. studenoga 2014. i 31. ožujka 2017., ta odredba upućuje na Protokol br. 36. Međutim, iz teksta članka 3. stavka 2. tog protokola proizlazi da je svaki član Vijeća mogao, tijekom cijelog tog razdoblja i stoga do 31. ožujka 2017., zahtijevati primjenu definicije kvalificirane većine kako je definirana u članku 3. stavku 3. navedenog protokola.

61 Ništa u tekstu članka 16. stavka 5. UEU-a ni u tekstu članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 ne isključuje mogućnost da se glasovanje kvalificiranom većinom, kako je definirano u tom članku 3. stavku 3., može održati nakon 31. ožujka 2017., pod uvjetom da je zahtjev u tom smislu podnesen između 1. studenoga 2014. i 31. ožujka 2017. U tom pogledu valja naglasiti da je određivanje datuma glasovanja u vrlo velikoj mjeri izvan kontrole članova Vijeća promatranih pojedinačno.

62 Točno je da je važno, kao što je to primijetila Komisija, da se članak 16. stavak 5. UEU-a i Protokol na koji se on odnosi primjenjuju na način kojim se poštuju opća načela prava Unije, među kojima i načelo pravne sigurnosti, i kojim se, strogim tumačenjem prijelaznog uređenja utvrđenog člankom 3. stavkom 2. tog protokola, osigurava da se primjena tog sustava ne produlji nakon razdoblja od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017.

63 Međutim, suprotno onomu što tvrdi Komisija, doseg koji je Općі sud dao tim odredbama u skladu je s tim zahtjevima.

64 Što se tiče, s jedne strane, općeg načela pravne sigurnosti, valja podsjetiti da ono zahtijeva da su pravna pravila jasna i precizna te da je njihova primjena predvidljiva za pojedince (presuda od 16. veljače 2022., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-156/21, EU:C:2022:97, t. 223. i navedena sudska praksa).

65 U tom pogledu valja utvrditi, kao što je to nezavisni odvjetnik smatrao u točki 56. svojeg mišljenja, da ocjena Općeg suda o dosegu članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 pojašnjava tu odredbu na način koji osigurava predvidljivost primjenjivih načina glasovanja. Naime, u skladu s tom ocjenom, kad je zahtjev na temelju tog članka 3. stavka 2. podnesen između 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017., sve su zainteresirane osobe bile u mogućnosti od podnošenja tog zahtjeva saznati načine glasovanja. Nasuprot tomu, tumačenje koje zagovara Komisija lišilo bi navedeni članak 3. stavak 2. dijela njegova korisnog učinka jer čak ni zahtjev podnesen tijekom razdoblja iz te odredbe ne jamči da će glasovanje u odboru biti organizirano u skladu s pravilima iz Ugovora iz Nice. Slijedom toga, zainteresirane osobe nisu u mogućnosti upoznati se s načinima glasovanja koja se primjenjuju sve dok predsjedatelj odbora ne odredi datum glasovanja, čime se, protivno načelu pravne sigurnosti, primjena tih pravila podvrgava diskrecijskoj volji tog predsjedatelja.

66 S druge strane, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 54. svojeg mišljenja, ocjena Općeg suda nema za učinak neograničeno produljenje prijelaznog razdoblja od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017., predviđenog člankom 16. stavkom 5. UEU-a i člankom 3. stavkom 2. Protokola br. 36. Naime, prema toj ocjeni, samo zahtjevi podneseni najkasnije 31. ožujka 2017. koji se odnose na nacrt akta Unije koji je već predložen, ali još nije odobren, mogu dovesti do primjene pravila o glasovanju utvrđenih u članku 3. stavku 3. tog protokola. Mogućnost da se glasovanje o takvom nacrtu akta može održati nakon 31. ožujka 2017., svojstvena je prijelaznom uređenju predviđenom u članku 3. stavku 2. navedenog protokola, koje se temelji na datumu podnošenja zahtjeva za primjenu tih pravila glasovanja, a ne na datumu kada se to glasovanje odvija. Stoga se pokazuje da je Opći sud slijedio strogo tumačenje tog prijelaznog uređenja, držeći se tumačenja koje je vjerno tekstu Protokola br. 36, na koji upućuje članak 16. stavak 5. UEU-a. Stoga se Općem sudu ne može prigovoriti da je produljio trajanje tog uređenja izvan trajanja koje u biti proizlazi iz onoga što su u tom protokolu naveli autori Lisabonskog ugovora.

67 Ta se razmatranja ne mogu, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 58. i 59. svojeg mišljenja, dovesti u pitanje Komisijinim argumentom o posljedicama povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije. U tom je pogledu dovoljno utvrditi da ni događaj koji je uslijedio, kako nakon donošenja i stupanja na snagu Protokola br. 36 tako i nakon glasovanja koje je dovelo do donošenja sporne odluke, ni praktične posljedice tog povlačenja nisu relevantne okolnosti za tumačenje odredaba tog protokola.

68 Iz prethodno navedenog proizlazi da se tumačenjem članka 3. stavka 2. Protokola br. 36, koje je Opći sud usvojio u točkama 42., 56. i 57. pobijane presude, ne povređuje članak 16. stavak 5. UEU-a.

69 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da prvi dio jedinog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

Drugi dio jedinog žalbenog razloga

Argumentacija stranaka

70 Komisija ističe da tumačenje članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 koje je Opći sud usvojio u točkama 42., 56. i 57. pobijane presude ugrožava koristan učinak članka 16. stavka 4. UEU-a.

71 S tim u svezi, Komisija podsjeća da se tom odredbom uspostavlja opće pravilo, odnosno definicija kvalificirane većine koja se primjenjuje od 1. studenoga 2014. i da se samo u slučajevima iz tog članka 16. stavka 4. trećeg podstavka, odstupanjem od općeg pravila, od tog datuma primjenjuju „ostali aranžmani" utvrđeni u članku 238. stavku 2. UFEU-a. Prema njezinu mišljenju, prijelazne odredbe Protokola br. 36 primjenjuju se do 31. ožujka 2017. Da je drukčije, navedeni članak 16. stavak 4. izričito bi kvalificirao te prijelazne odredbe kao „ostale aranžmane".

72 Osim toga, Komisija ističe da je, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Protokola br. 36, članak 16. stavak 4. UEU-a stupio na snagu 1. studenoga 2014. Nadalje, ističe da članak 3. stavak 3. tog protokola navodi da se kvalificirana većina definirana Ugovorom iz Nice primjenjuje do 31. listopada 2014., ne dovodeći u pitanje članak 235. stavak 1. drugi podstavak UFEU-a, koji upućuje na članak 16. stavak 4. UEU-a. Stoga, prema Komisijinu mišljenju, iz teksta članka 3. stavaka 1. i 3. navedenog protokola proizlazi da neprimjena kvalificirane većine koja je nakon 1. studenoga 2014. definirana u članku 16. stavku 4. UEU-a, na temelju članka 3. stavka 2. tog

protokola, ne može ugroziti koristan učinak tog članka 16. stavka 4. Međutim, Komisija smatra da tumačenje tog članka 3. stavka 2. koje je dao Opći sud ugrožava članak 16. stavak 4. UEU-a jer ima za učinak proširenje primjene članka 3. stavka 3. Protokola br. 36 čak i nakon 31. ožujka 2017.

73 Komisija navodi da tumačenje članka 3. stavaka 2. i 3. Protokola br. 36 koje omogućuje primjenu kvalificirane većine definiranu u Ugovoru iz Nice nakon 31. ožujka 2017. također ugrožava koristan učinak članka 16. stavka 4. UEU-a jer je protivno ciljevima potonje odredbe.

74 U tom pogledu Komisija ističe da je svrha članka 16. stavka 4. UEU-a bila uspostaviti novi režim glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću, koji zahtijeva stjecanje većine država članica i stanovništva Unije. Stoga smatra da je sustav kvalificirane većine predviđen Ugovorom iz Nice bio puno složeniji i manje demokratski, tako da je uvođenjem kriterija koji izravno uzima u obzir stanovništvo država članica nova definicija kvalificirane većine iz članka 16. stavka 4. UEU-a imala za učinak povećanje demokratskog legitimiteta odluka koje je donijelo Vijeće. Komisija ističe da je ta nova definicija omogućila ostvarenje cilja Unije koji se sastoji od toga da se njezino funkcioniranje temelji na predstavničkoj demokraciji.

75 Komisija smatra da ograničenje korisnog učinka članka 16. stavka 4. UEU-a dovodi do ograničenja načela demokracije koje se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ubraja među temeljne vrijednosti na kojima se temelji Unija. Međutim, prema Komisijinu mišljenju, Opći je sud nasuprot tom cilju postavio poseban interes samo jedne države članice da nakon 31. ožujka 2017., slijedom zahtjeva podnesenog 30. ožujka 2017., ima kvalificiranu većinu koja je za nju povoljnija, utemeljenu na ponderiranim glasovima koji ne odražavaju demokratsko predstavljanje građana Unije.

76 Osim toga, Komisija ističe da posebna svrha odredbi članka 16. stavka 5. UEU-a u vezi s člankom 3. stavkom 2. Protokola br. 36 nije bila održati na snazi pravila koja se odnose na definiciju kvalificirane većine primjenjiva prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona na praktički neodređeno razdoblje, nego odgađati, do 31. ožujka 2017., cijelu primjenu pravila o novoj definiciji te većine iz članka 16. stavka 4. UEU-a, kako bi se zaštitili interesi država članica čija je relativna težina glasova smanjena pravilima Ugovora iz Lisabona.

77 Komisija smatra da su tri razdoblja iz točke 45. pobijane presude također obuhvaćena takvom logikom odgođene primjene tih pravila koja se odnose na novu opću definiciju kvalificirane većine iz članka 16. stavka 4. UEU-a, s obzirom na to da je prvo razdoblje obilježeno potpunom neprimjenjivošću tih pravila, drugo razdoblje primjenjivošću tih pravila pod uvjetom mogućnosti odstupanja od tih pravila u slučaju prethodnog zahtjeva države članice, a treće razdoblje, koje se, za razliku od prva dva razdoblja, ne može kvalificirati kao „prijelazno”, automatskom, sustavnom i beziznimnom primjenjivošću navedenih pravila.

78 Stoga Komisija smatra da tumačenje članka 3. stavka 2. Protokola br. 36 koje je Opći sud usvojio u točkama 42., 56. i 57. pobijane presude dovodi u pitanje ta tri razdoblja time što je *de facto* nakon 31. ožujka 2017. uvedeno treće prijelazno razdoblje neodređenog trajanja. Ta institucija zaključuje da, s obzirom na cilj članka 16. stavka 4. UEU-a, koji se sastoji od utvrđivanja definicije kvalificirane većine kao općeg pravila, svako restriktivno tumačenje vremenskog dosega tog pravila, kao što je ono koje je Opći sud usvojio u točkama 40. i 41. pobijane presude, treba smatrati ograničenjem njegova punog korisnog učinka.

79 Republika Poljska osporava Komisijinu argumentaciju.

Ocjena Suda

80 Najprije valja odbiti Komisijinu argumentaciju prema kojoj tumačenje članka 3. stavka 2. Protokola br. 36, koje je dao Opći sud, ugrožava koristan učinak članka 16. stavka 4. UEU-a jer se ta argumentacija temelji na tezi, koja je odbačena u okviru ispitivanja prvog dijela Komisijina jedinog žalbenog razloga, prema kojoj to tumačenje ima za učinak produljenje primjene članka 3. stavka 3. Protokola br. 36 nakon 31. ožujka 2017.

81 Što se tiče Komisijine argumentacije o načelu demokracije, točno je da se, u skladu s člankom 10. stavkom 1. UEU-a, funkcioniranje Unije temelji na načelu predstavničke demokracije, kojim se konkretizira vrijednost demokracije navedena u članku 2. UEU-a (presuda od 19. prosinca 2019., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, t. 63. i navedena sudska praksa).

82 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 63. i 64. svojeg mišljenja, argumentacija Komisije o važnosti članka 16. stavka 4. UEU-a za demokratski legitimitet akata Unije nije sama po sebi relevantna za tumačenje članka 3. stavka 2. Protokola br. 36. Donošenje tog protokola odražava jasno izraženu namjeru autorâ Ugovora iz Lisabona da osiguraju fleksibilan prijelaz na pravila koja se odnose na definiciju kvalificirane većine iz tog članka 16. stavka 4. Općem sudu ne može se prigovoriti da je prilikom ocjene dosega tog članka 3. stavka 2. povrijedio načelo predstavničke demokracije iako je tom ocjenom Opći sud putem strogog tumačenja prijelaznih pravila i u skladu s načelom pravne sigurnosti osigurao da svaki član Vijeća ima pravo tijekom cijelog razdoblja od 1. studenoga 2014. do 31. ožujka 2017. podnijeti zahtjev iz navedenog članka 3. stavka 2.

83 Iz prethodno navedenog proizlazi da se tumačenjem članka 3. stavka 2. Protokola br. 36, koje je Opći sud usvojio u točkama 42., 56. i 57. pobijane presude, ne povređuje članak 16. stavak 4. UEU-a.

84 Iz toga slijedi da drugi dio jedinog žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

85 Budući da su oba dijela jedinog žalbenog razloga odbijena kao neosnovana, žalbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

86 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

87 U ovom slučaju, budući da je Republika Poljska podnijela zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela sa svojim jedinim žalbenim razlogom, valja joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove te države članice.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalba se odbija.

2. Europska komisija osim vlastitih troškova snosit će i troškove Republike Poljske.

Potpisi