Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 17. lipnja 2021.[1]

Predmet C-180/20

Europska komisija
protiv

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Odluke (EU) 2020/245 i 2020/246 – Stajalište koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Vijeća za partnerstvo osnovanog Sveobuhvatnim i pojačanim sporazumom o partnerstvu između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Armenije, s druge strane, u pogledu donošenja poslovnikâ Vijeća za partnerstvo, Odbora za partnerstvo, pododborâ i ostalih tijela koje je osnovalo Vijeće za partnerstvo te utvrđivanja popisa pododbora – Odluke kojima se utvrđuju stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju međunarodnog sporazuma – Odabir pravne osnove – Sporazum čije se određene odredbe mogu povezati sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom (ZVSP) – Donošenje dviju zasebnih odluka”

I. Uvod

1. U okviru međuinstitucionalnog spora koji se odnosi na pravnu osnovu akata Unije koja ima ustavnopravnu važnost[2], sve značajnije mjesto zauzimaju, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, predmeti kojima se dovodi u pitanje granica iz UEU-a[3] između vanjskog djelovanja Europske unije u područjima obuhvaćenim UFEU-om i zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP). Tužba na koju se odnosi ovo mišljenje dio je tih predmeta i čini, otprilike tri godine nakon objave presude od 4. rujna 2018., Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom)[4] (u daljnjem tekstu: presuda Kazahstan), novu fazu spora između Europske komisije i Vijeća Europske unije u pogledu pravnih osnova koje su relevantne za sklapanje i provedbu sporazuma o partnerstvu, takozvanih sporazuma „nove generacije”. U presudi Kazahstan od Suda se prvi put tražilo da odluči o razgraničenju između nadležnosti obuhvaćenih ZVSP-om i nadležnosti obuhvaćenih

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Vidjeti u tom smislu, među ostalim, mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001. (EU:C:2001:664, t. 5.) i presudu od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (C-263/14, EU:C:2016:435, t. 42.).

[3] Vidjeti primjerice presude od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472); od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025); od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17, EU:C:2018:662

UFEU-om u okviru provedbe jednog od tih sporazuma i, konkretnije, o donošenju odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a kojom Vijeće utvrđuje stajalište Unije u tijelu osnovanom primjenom tog sporazuma [5].

2. U ovom predmetu Komisija traži poništenje odluka (EU) Vijeća 2020/245 [6] i 2020/246 [7] (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: pobijane odluke) o stajalištu koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Vijeća za partnerstvo osnovanog Sveobuhvatnim i pojačanim sporazumom o partnerstvu između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Armenije, s druge strane [8] (u daljnjem tekstu: CEPA).

II. Pravni okvir

A. Relevantne odredbe UEU-a

3. Glava V. poglavlje 1. UEU-a sadržava „opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije". U tom se poglavlju u članku 21. stavku 1. UEU-a navode načela kojima se vodi djelovanje Unije na međunarodnoj sceni i pojašnjava se da Unija nastoji razvijati odnose i graditi partnerstva osobito sa zemljama s kojima dijeli navedena načela. U stavku 2. tog članka navode se ciljevi vanjskog djelovanja Unije i stavkom 3. prvim podstavkom istog članka određuje se da „Unija poštuje načela i ostvaruje ciljeve određene u stavcima 1. i 2. u razvoju i provedbi različitih područja vanjskog djelovanja Unije koja su obuhvaćena ovom glavom i dijelom petim [UFEU-a] i vanjskih aspekata svojih drugih politika".

4. Glava V. poglavlje 2. UEU-a sadržava posebne odredbe o ZVSP-u. U skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, „[z]ajednička vanjska i sigurnosna politika podliježe posebnim pravilima i postupcima. Utvrđuju je i provode Europsko vijeće i Vijeće, odlučujući jednoglasno, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno". U skladu s člankom 37. UEU-a, „Unija može sklapati sporazume s jednom ili više država ili međunarodnih organizacija u područjima obuhvaćenima ovim poglavljem".

[5] Postoje i drugi presedani koji se odnose na tumačenje članka 218. stavka 9. UFEU-a u kontekstu spora o pravnoj osnovi relevantnoj za odluku kojom se utvrđuje stajalište koje u ime Unije treba zauzeti u tijelu osnovanom međunarodnim sporazumom, koji se ipak ne odnose na razgraničenje između nadležnosti obuhvaćenih ZVSP-om i nadležnosti koje nisu obuhvaćene ZVSP-om; vidjeti presude od 26. rujna 2013., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589); od 27. veljače 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97) i od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Odluka od 17. veljače 2020. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Vijeća za partnerstvo osnovanog Sveobuhvatnim i pojačanim sporazumom o partnerstvu između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Armenije, s druge strane, u pogledu donošenja poslovnikâ Vijeća za partnerstvo, Odbora za partnerstvo, pododborâ i ostalih tijela koje je osnovalo Vijeće za partnerstvo te utvrđivanja popisa pododbora, za primjenu tog sporazuma s izuzetkom njegove glave II. (SL 2020., L 52., str. 3.)

[7] Odluka od 17. veljače 2020. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Vijeća za partnerstvo osnovanog Sveobuhvatnim i pojačanim sporazumom o partnerstvu između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Armenije, s druge strane, u pogledu donošenja poslovnikâ Vijeća za partnerstvo, Odbora za partnerstvo, pododborâ i ostalih tijela koje je osnovalo Vijeće za partnerstvo te utvrđivanja popisa pododbora, za primjenu glave II. tog sporazuma (SL 2020., L 52., str. 5.)

[8] SL 2018., L 23, str. 4.

B. Relevantne odredbe UFEU-a

5. U petom dijelu UFEU-a, koji se odnosi na vanjsko djelovanje Unije, glava V. posvećena je međunarodnim sporazumima Unije. Ta glava obuhvaća, među ostalim, članak 218. UFEU-a kojim se uređuje postupak pregovora i sklapanja sporazuma između Unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija. Tim se člankom, u njegovim stavcima 8. i 9., određuje:

„8. Vijeće tijekom čitavog postupka odlučuje kvalificiranom većinom. Međutim, Vijeće odlučuje jednoglasno kada se sporazum odnosi na područje za koje je za donošenje akta Unije potrebna jednoglasna odluka […].

9. Vijeće na prijedlog Komisije ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku donosi odluku kojom se suspendira primjena sporazuma i utvrđuju stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke […]”.

III. Okolnosti spora

A. CEPA

6. Vijeće je 29. rujna 2015. ovlastilo Komisiju i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: visoki predstavnik) da započnu pregovore s Republikom Armenijom o Okvirnom sporazumu [9]. Ti su pregovori uspješno završeni parafiranjem sporazuma 21. ožujka 2017.

7. Vijeće je 20. studenoga 2017. donijelo odluku kojom je odobrilo CEPA-ino potpisivanje u ime Unije i odlučilo privremeno primijeniti određene dijelove tog sporazuma [10] (u daljnjem tekstu: odluka o potpisivanju). Ta se odluka temeljila na članku 37. UEU-a i na članku 91., članku 100. stavku 2. te člancima 207. i 209. UFEU-a, u vezi s njegovim člankom 218. stavcima 5. i 7. te člankom 218. stavkom 8. drugim podstavkom. CEPA je potpisana 24. studenoga 2017. i privremeno se primjenjuje od 1. lipnja 2018.

8. Člankom 362. tog sporazuma predviđa se osnivanje vijeća za partnerstvo koje je zaduženo za nadzor i redovito preispitivanje provedbe navedenog sporazuma te je ovlašteno donositi odluke koje su obvezujuće za stranke i davati preporuke [11] (u daljnjem tekstu: Vijeće za partnerstvo). Vijeće za partnerstvo sastoji se od predstavnika stranaka na ministarskoj razini i sastaje se u redovitim razmacima, najmanje jedanput godišnje i kada okolnosti to iziskuju. Člankom 362. stavkom 4. CEPA-e predviđa se da Vijeće za partnerstvo utvrđuje svoj poslovnik. Vijeću za partnerstvo u obavljanju njegovih dužnosti pomaže Odbor za partnerstvo, koji se osniva u skladu s člankom 363. CEPA-e i koji se sastoji od predstavnika stranaka na razini viših dužnosnika (u daljnjem tekstu: Odbor za partnerstvo). U skladu sa stavkom 4. tog članka, Vijeće za partnerstvo

[9] Taj okvirni sporazum trebao je zamijeniti Sporazum o partnerstvu i suradnji između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Armenije, s druge strane (SL 1999., L 239, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 40., str. 58.).

[10] Odluka Vijeća (EU) 2018/104 od 20. studenoga 2017. o potpisivanju, u ime Unije, i privremenoj primjeni Sveobuhvatnog i pojačanog sporazuma o partnerstvu (SL 2018., L 23, str. 1.)

[11] U skladu s člankom 362. stavkom 6. CEPA-e, Vijeće za partnerstvo donosi svoje odluke i preporuke sporazumom između stranaka poštujući rok završetka odgovarajućih unutarnjih postupaka stranaka.

u svojem poslovniku utvrđuje dužnosti i način rada tog odbora. U skladu s člankom 364. CEPA-e, Vijeće za partnerstvo može odlučiti o osnivanju pododbora i ostalih tijela u određenim područjima, koja mu pomažu, te određuje njihov sastav, dužnosti i način rada.

B. Pobijane odluke

9. Pobijane odluke odnose se na donošenje poslovnikâ Vijeća za partnerstvo, Odbora za partnerstvo, pododborâ i ostalih tijela koje je osnovalo Vijeće za partnerstvo i utvrđivanje popisa pododbora (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: poslovnici).

10. Visoki predstavnik i Komisija donijeli su 29. studenoga 2018. Zajednički prijedlog odluke Vijeća o stajalištu koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Vijeća za partnerstvo u pogledu donošenja odluka o poslovnicima (u daljnjem tekstu: zajednički prijedlog) [12]. Taj se prijedlog, među ostalim, temeljio na članku 37. UEU-a kao materijalnoj pravnoj osnovi.

11. Komisija je 19. srpnja 2019. podnijela izmijenjeni prijedlog odluke Vijeća u kojem su izbrisana upućivanja na visokog predstavnika i na članak 37. UEU-a kao materijalnu pravnu osnovu [13] (u daljnjem tekstu: izmijenjeni prijedlog). Taj se prijedlog temeljio na članku 218. stavku 9. UFEU-a kao postupovnoj pravnoj osnovi te na članku 91. i članku 100. stavku 2. UFEU-a kao i na člancima 207. i 209. UFEU-a kao materijalnim pravnim osnovama. U obrazloženju te odluke objašnjeno je da se brisanje članka 37. UEU-a kao materijalne pravne osnove opravdava osobito s obzirom na presudu Kazahstan.

12. Odbor stalnih predstavnika (Coreper) odlučio je 4. prosinca 2019. razdvojiti pravni akt koji treba donijeti u dvije odluke Vijeća, od kojih se jedna temelji na članku 37. UEU-a i odnosi se samo na glavu II. CEPA-e, u kojoj je riječ o suradnji u području vanjske i sigurnosne politike, a druga se temelji na pravnim osnovama koje su izvan okvira ZVSP-a i odnosi se na CEPA-u u cjelini, s izuzetkom njezine glave II.

13. Vijeće je 17. veljače 2020. donijelo sve pobijane odluke. Odluka 2020/245 donesena je na temelju članka 91., članka 100. stavka 2. te članaka 207. i 209. UFEU-a, u vezi s njegovim člankom 218. stavkom 8. prvim podstavkom i člankom 218. stavkom 9.. Suprotno tomu, Odluka 2020/246 donesena je na temelju članka 37. UEU-a, u vezi s člankom 218. stavkom 8. drugim podstavkom i člankom 218. stavkom 9. UFEU-a. Člankom 1. Odluke 2020/245 predviđa se da se „[s]tajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Vijeća za partnerstvo osnovanog [CEPA-om], u pogledu donošenja poslovnikâ […], za primjenu tog sporazuma s izuzetkom njegove glave II., temelji […] na nacrtu odluke Vijeća za partnerstvo”. Člankom 1. Odluke 2020/246 predviđa se da se „[s]tajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Vijeća za partnerstvo osnovanog [CEPA-om], u pogledu donošenja poslovnikâ […], za primjenu glave II. tog sporazuma, temelji […] na nacrtu odluke Vijeća za partnerstvo”.

[12] Zajednički prijedlog odluke Vijeća o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Vijeću za partnerstvo osnovanom Sveobuhvatnim i pojačanim sporazumom o partnerstvu između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Armenije, s druge strane, u pogledu donošenja odluka o poslovnicima Vijeća za partnerstvo, Odbora za partnerstvo i specijaliziranih pododbora ili drugih tijela, (JOIN(2018) 29 *final*)

[13] Izmijenjeni prijedlog odluke Vijeća o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Vijeću za partnerstvo osnovanom Sveobuhvatnim i pojačanim sporazumom o partnerstvu između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Armenije, s druge strane, u pogledu donošenja odluka o poslovnicima Vijeća za partnerstvo, Odbora za partnerstvo i specijaliziranih pododbora ili drugih tijela, (COM(2019) 345 *final*)

14. Dvjema izjavama, unesenim u zapisnik koji je 4. ožujka 2020. sastavilo Vijeće, Komisija i Češka Republika naglasile su da je, prema njihovu mišljenju, primjena članka 37. UEU-a kao pravne osnove za jednu od dviju odluka Vijeća pravno pogrešna [14]. Izjavom, unesenom u isti zapisnik Vijeća, Mađarska je također istaknula „zadršku u pogledu donošenja dviju zasebnih odluka o stajalištu EU-a" a da pritom ipak nije osporavala članak 37. UEU-a kao pravnu osnovu [15]. Te su se dvije države članice odlučile suzdržati od glasovanja.

IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

15. Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 24. travnja 2020. Komisija je podnijela tužbu za poništenje koja je predmet ovog mišljenja. Češkoj Republici i Francuskoj Republici odobreno je da interveniraju u potporu Komisiji i Vijeću.

16. Komisija, koju podupire Češka Republika, zahtijeva od Suda da poništi pobijane odluke, održi njihove učinke i naloži Vijeću snošenje troškova.

17. Vijeće najprije zahtijeva od Suda da odbije tužbu i naloži Komisiji snošenje troškova i, podredno, u slučaju poništenja pobijanih odluka, da se održe njihovi učinci. Francuska Republika zahtijeva od Suda da odbije Komisijinu tužbu.

V. Analiza

18. Komisija ističe dva tužbena razloga u potporu svojoj tužbi.

A. Prvi tužbeni razlog

1. Sažetak argumentacije stranaka

19. U okviru svojeg prvog tužbenog razloga, koji čini središnju točku ovog postupka, Komisija prigovara Vijeću zbog, kao prvo, isključenja glave II. CEPA-e iz područja primjene Odluke 2020/245, kao drugo, odabira članka 37. UEU-a kao materijalne pravne osnove Odluke 2020/246 i, kao treće, dodavanja članka 218. stavka 8. drugog podstavka UFEU-a kao postupovne pravne osnove te odluke.

20. Komisija tvrdi da je Vijeće, time što je odabralo članak 37. UEU-a kao materijalnu pravnu osnovu Odluke 2020/246, izmijenilo pravilo glasovanja koje bi se u suprotnom slučaju primijenilo na temelju Ugovorâ te je zanemarilo ustaljenu sudsku praksu Suda o odabiru pravne osnove akata Unije. Prema mišljenju Komisije, iz te sudske prakse i osobito iz presude Kazahstan proizlazi da Odluku Vijeća na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a, kojom Vijeće utvrđuje stajalište koje u ime Unije treba donijeti u tijelu osnovanom međunarodnim sporazumom, treba donijeti kvalificirana većina kad je težište tog sporazuma područje za koje se zahtijeva kvalificirana većina na temelju materijalnih pravnih osnova. Komisija tvrdi da se CEPA prije svega odnosi na područja trgovine, razvojne suradnje i trgovine prijevoznim uslugama, kojima je posvećena većina

[14] Vidjeti sažetak zapisnika Vijeća Europske unije od 4. ožujka 2020. (6517/20; CRS CRP 9), Coreper 12. i 14. veljače 2020., prilog Coreper od 12. veljače 2020., t. 38.

[15] Vidjeti sažetak zapisnika Vijeća Europske unije od 4. ožujka 2020. (6517/20; CRS CRP 9), Coreper 12. i 14. veljače 2020., prilog Coreper od 12. veljače 2020., t. 38.

članaka tog sporazuma. Devet članaka koji su dodani u glavi II. navedenog sporazuma, koji se odnose na suradnju u području vanjske i sigurnosne politike, isključivo su sporedni u odnosu na CEPA-u u cjelini i stoga su nedovoljni kako bi se opravdala pravna osnova koja je obuhvaćena ZVSP-om za sporazum u cjelini. U prilog tom zaključku Komisija tvrdi da je Sud u presudi Kazahstan smatrao da se odredbama glave II. Sporazuma o pojačanom partnerstvu i suradnji između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i Republike Kazahstan, s druge strane [16] (u daljnjem tekstu: sporazum s Kazahstanom), koje su u pogledu sadržaja i broja usporedive s odredbama glave II. CEPA-e, ne opravdava odabir Vijeća da se članak 37. UEU-a primijeni kao materijalna pravna osnova odluke iste vrste kao što su pobijane odluke.

21. Vijeće, koje podupire Francuska Republika, ne osporava činjenicu da područje kojim su obuhvaćene pobijane odluke treba ocijeniti s obzirom na CEPA-u. Međutim, tvrdi da se odabir pravne osnove za neki akt Unije, uključujući akt koji se odnosi na međunarodni sporazum, mora temelji na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su osobito cilj i sadržaj tog akta. Prema mišljenju Vijeća, iz sudske prakse Suda proizlazi da je ispitivanje ciljeva sporazuma ključno kako bi se utvrdio odnos koji postoji između odredbi tog sporazuma koje su povezane s različitim područjima djelovanja Unije i da tek nakon toga valja ispitati doseg obveza sadržanih u tim odredbama, odnosno njihov sadržaj. Međutim, argumentima koje je istaknula Komisija ne uzimaju se u obzir ciljevi CEPA-e i njezine posebne odredbe, nego se ti argumenti odnose isključivo na njihov sadržaj. U ovom slučaju Vijeće smatra da analiza ciljeva odredbi sadržanih u glavi II. CEPA-e dokazuje da potonje odredbe nisu sporedne i neizravne u odnosu na ostale odredbe tog sporazuma. Usto, suprotno onomu što tvrdi Komisija, CEPA i sporazum s Kazahstanom u bitnome se razlikuju u pogledu utvrđivanja svojih ciljeva i, prema tome, svoje pravne prirode. U tom pogledu, Vijeće napominje da CEPA uključuje, u svojem članku 1., barem jedan dodatni temeljni cilj, koji ne postoji u sporazumu s Kazahstanom, odnosno cilj kojim se želi pridonijeti unapređenju sveobuhvatnog političkog partnerstva (točka (a)) i promicanju razvoja bliskih političkih odnosa između stranaka (točka (b)). Osim toga, neki od općih ciljeva navedenih u članku 1. CEPA-e, na temelju članka 3. tog sporazuma dio su skupa preciznijih ciljeva koji se osobito nastoje postići odredbama glave II. navedenog sporazuma. Konkretno, cilj kojim se nastoji povećati djelotvornost suradnje u području vanjske i sigurnosne politike, koji se u članku 3. stavku 1. CEPA-e navodi kao opći cilj političkog dijaloga s Armenijom, na temelju kojeg se utvrđuju svi drugi ciljevi koji se nastoje postići navedenim dijalogom, jest različit cilj koji se ne može smatrati sporednim u odnosu na ostale ciljeve tog sporazuma. Prema mišljenju Vijeća, uopće nema dvojbe da je glavni cilj odredbi glave II. tog sporazuma provedba politike obuhvaćene ZVSP-om koju Unija vodi u okviru nadležnosti koje su joj dodijeljene na temelju glave V. poglavlja II. UEU-a. Taj zaključak koji se temelji na analizi ciljeva odredbi glave II. tog sporazuma ne može se dovesti u pitanje argumentima koji se odnose samo na njihov sadržaj i osobito na njihovu navodno deklaratornu prirodu. Naime, s jedne strane, iz predmetnih odredaba proizlazi da je održavanje redovitog političkog dijaloga način na koji treba provesti suradnju i, s druge strane, ne postoji nijedan element u sudskoj praksi Suda na temelju kojeg se može zaključiti da odredbe kojima se predviđa suradnja u obliku dijaloga ne mogu same po sebi biti neovisni elementi kad se njima nastoje postići ciljevi sigurnosti i vanjske politike.

[16] SL 2016., L 29, str. 1.

2. Ocjena

a) Stanje relevantne sudske prakse

22. Člankom 218. UFEU-a, kako bi udovoljio zahtjevima jasnoće, dosljednosti i racionalizacije, predviđa se općeprimjenjiv jedinstven postupak koji se odnosi osobito na pregovore i sklapanje međunarodnih sporazuma za čije je sklapanje Unija nadležna u svojim područjima djelovanja, uključujući ZVSP, osim kada Ugovori predviđaju posebne postupke [17]. U okviru tog postupka, člankom 218. stavkom 9. UFEU-a propisuje se pojednostavljeni postupak osobito za određivanje stajališta koja treba zauzeti u ime Unije u okviru njezina sudjelovanja u donošenju – unutar tijela koje odlučuje, a uspostavljeno je dotičnim međunarodnim sporazumom – akata o njegovoj primjeni ili provođenju [18]. Budući da se tom odredbom ne propisuje nikakvo pravilo glasovanja za donošenje, od strane Vijeća, te kategorije odluka, Sud je presudio da se pravilo glasovanja mora odrediti u svakom pojedinačnom slučaju u odnosu na članak 218. stavak 8. UFEU-a. U tom je pogledu pojasnio da, kada takva odluka ne ispunjava nijedan od slučajeva u kojima se člankom 218. stavkom 8. drugim podstavkom UFEU-a zahtijeva jednoglasnost, u načelu Vijeće, u skladu s odredbama članka 218. stavka 8. prvog podstavka UFEU-a i članka 218. stavka 9. UFEU-a, treba donijeti navedenu odluku odlučujući kvalificiranom većinom [19].

23. Prvi slučaj u kojem se člankom 218. stavkom 8. drugim podstavkom UFEU-a zahtijeva da Vijeće jednoglasno odluči odnosi se na situaciju u kojoj sporazum obuhvaća područje za koje se zahtijeva jednoglasnost za donošenje nekog akta Unije i u tom se slučaju tako uspostavlja veza između materijalne pravne osnove neke odluke donesene na temelju navedenog članka i pravila glasovanja koje se primjenjuje na njezino donošenje. Takav je slučaj u pogledu ZVSP-a s člankom 31. stavkom 1. prvim podstavkom UEU-a kojim se osobito propisuje da se odluke koje ulaze u glavu V. poglavlje 2. UEU-a donose jednoglasno, osim u slučajevima kada se navedenim poglavljem propisuje drukčije [20].

24. Kako bi se u tom kontekstu odredilo odnosi li se neka odluka, donesena u okviru koji je određen u članku 218. stavku 9. UFEU-a, zaista na područje za koje se zahtijeva jednoglasnost za donošenje akta Unije i koja stoga, u pogledu prvog slučaja iz članka 218. stavka 8. drugog podstavka UFEU-a, treba biti donesena jednoglasno, relevantna je njezina materijalna pravna osnova [21].

25. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, odabir pravne osnove za neki akt Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta [22]. Ako analiza nekog akta Unije pokaže da on slijedi dva cilja ili da ima dva sastavna dijela i ako se jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova može prepoznati kao glavni, a drugi samo kao akcesoran, akt se treba temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio. Iznimno, ako je suprotno tomu utvrđeno da akt istovremeno slijedi više ciljeva ili ako ima više sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije

[17] Vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 52.) i presudu Kazahstan (t. 21.).

[18] Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2015., Vijeće/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:663, t. 65.) i presudu Kazahstan (t. 25.).

[19] Presuda od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, t. 51.) i presuda Kazahstan (t. 25. i 27.)

[20] Vidjeti presudu Kazahstan (t. 29.).

[21] Vidjeti presudu Kazahstan (t. 35.).

[22] Vidjeti u tom smislu među ostalim presude od 26. ožujka 1987., Komisija/Vijeće (45/86, EU:C:1987:163, t. 11.); od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće (C-300/89, EU:C:1991:244, t. 10.); mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti) od 6. prosinca 2001. (EU:C:2001:664, t. 22.), presudu od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (C-263/14, EU:C:2016:435, t. 43.) i presudu Kazahstan (t. 36.).

akcesoran u odnosu na drugi tako da su primjenjive različite odredbe Ugovorâ, takva se mjera treba temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama [23]. Korištenje dvostruke pravne osnove isključeno je ako su postupci predviđeni za jednu ili drugu od tih osnova nespojivi [24].

26. U skladu s tom sudskom praksom stoga valja ispitati „težište" akta Unije kako bi se ocijenilo jesu li jedna ili više njegovih pravnih osnova točno određene. Sud je uostalom pojasnio da se isti kriteriji primjenjuju i kad je riječ o definiciji pravne osnove akata Unije koji se odnose na sklapanje i provedbu međunarodnog sporazuma [25].

27. Raspravom koja se razvila između stranaka u ovom sporu upućuje se na razliku u tumačenju različitih ključnih elemenata „testa težišta" koji je sastavio Sud i zahtijevaju se sljedeća pojašnjenja.

28. Kao prvo, uzimajući u obzir informacije koje su u tom pogledu razmijenili Komisija, Vijeće i Francuska Republika, valja istaknuti da su „cilj" i „sadržaj" predmetnog akta Unije jednako relevantni među objektivnim elementima koji mogu podlijegati sudskom nadzoru na kojima se mora temeljiti odabir pravne osnove tog akta. Budući da je definicija težišta takvog akta izrazito pragmatična radnja, redoslijed kojim Sud razmatra ta dva elementa i važnost koju im dodjeljuje u okviru ispitivanja konkretnog slučaja ovisi prije svega o okolnostima slučaja i ne omogućuje da se nagađa o više ili manje „ključnoj" prirodi jednog ili drugog elementa ili o njihovoj mogućoj hijerarhiji.

29. Točno je da se čini da se određenim primjenama testa težišta na akte povezane sa sklapanjem međunarodnih sporazuma pridaje veća važnost ispitivanju predmeta akta. Stoga je Sud u mišljenju 1/78 [26] pojasnio da je za kvalifikaciju sporazuma „relevantan temeljni predmet tog sporazuma, a ne pojedinačne klauzule", koje su, s obzirom na to da su sporedne ili pomoćne, uključene u navedeni glavni cilj. Sud je isto rasuđivanje primijenio u presudama od 3. prosinca 1996., Portugal/Vijeće [27] (u daljnjem tekstu: presuda Portugal/Vijeće) i od 11. lipnja 2014., Komisija/Vijeće [28] (u daljnjem tekstu: presuda Filipini) kako bi odredio cilj sporazuma o razvojnoj suradnji i Okvirnog sporazuma o partnerstvu i suradnji. Međutim, s jedne strane, takvim se pristupom ne oduzima u potpunosti važnost ispitivanju sadržaja sporazuma s obzirom na to da to ispitivanje u praksi može čak dovesti do toga da se utvrde različiti sastavni dijelovi, uzimajući u obzir opseg obveza predviđenih pojedinačnim odredbama sporazuma, koji zahtijevaju dodavanje drugih pravnih osnova [29]. S druge strane, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik P. Mengozzi u svojem mišljenju u predmetu u kojem je donesena presuda Filipini [30], prethodno navedeni pristup iz sudske prakse samo je „poseban otklon" od općih pravila koja treba primijeniti kako bi se odredila pravna osnova akta Unije, navedenih u točki 25. ovog mišljenja, koji ne odstupa od tih

[23] Vidjeti u tom smislu među ostalim presude od 10. siječnja 2006., Komisija/Parlament i Vijeće (C-178/03, EU:C:2006:4, t. 42. i 43.), od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (C-263/14, EU:C:2016:435, t. 44.) i presudu Kazahstan (t. 37.).

[24] Vidjeti osobito presudu od 6. studenoga 2008., Parlament/Vijeće (C-155/07, EU:C:2008:605, t. 37. i navedena sudska praksa). Međutim, važno je naglasiti da Sud slučaj u kojem su dvije (ili više) pravnih osnova isključene ograničava na slučajeve neusklađenosti postupaka, osim slučajeva u kojima se razlikuje samo pravilo glasovanja; vidjeti presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 45. do 48.).

[25] Vidjeti, među ostalim, presudu od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (C-263/14, EU:C:2016:435, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

[26] Mišljenje 1/78 (Međunarodni sporazum o prirodnoj gumi) od 4. listopada 1979. (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94, EU:C:1996:461, t. 37. – 39.

[28] C-377/12, EU:C:2014:1903, t. 35. – 39.

[29] Vidjeti *a contrario* presudu Filipini, t. 56. i 59.

[30] C-377/12, EU:C:2014:29, t. 25. do 28.

pravila [31]. U svakom slučaju, čini se da je taj pristup uravnotežen sve češćim rasuđivanjem Suda koje je osobito usmjereno na ispitivanje sadržaja sporazuma [32] a da to ipak ne podrazumijeva zanemarivanje ispitivanja svrhe akta.

30. Kao drugo, osim cilja i sadržaja, drugi se objektivni elementi mogu uzeti u obzir kako bi se odredilo težište akta Unije, kao što jasno proizlazi iz izraza koje je upotrijebio Sud i koji su navedeni u točki 25. ovog mišljenja. Što se tiče osobito akata koji se odnose na sklapanje i provedbu međunarodnog sporazuma, među tim elementima nalazi se, među ostalim, kontekst kojeg je navedeni akt dio i u kojem je donesen [33]. Ako se važnost tog elementa razlikuje ovisno o vrsti akta i kategoriji predmetnog sporazuma, ispitivanje konteksta može imati ključnu ulogu u analizi Suda, kao što je to slučaj primjerice u presudi od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (ZMP Antarktika) [34]. Suprotno tomu, uvjerenje autora akta [35], ili „subjektivne ocjene i opće političke namjere autorâ" [36] nisu relevantni pri odabiru pravne osnove s obzirom na to da nisu objektivni.

31. Kao treće, iz sudske prakse navedene u točki 25. ovog mišljenja proizlazi da utvrđenje da akt Unije slijedi nekoliko ciljeva ili ima nekoliko sastavnih dijelova nije samo po sebi dovoljno da se taj akt utemelji na nekoliko pravnih osnova. Naime, Sud je sastavio test težišta na temelju preciznih pravila koja se uzimaju u obzir u slučaju kad postoji nekoliko ciljeva ili sastavnih dijelova i kojima se predviđa da se utvrdi pravna osnova koja se zahtijeva glavnim ili prevladavajućim ciljem ili sastavnim dijelom, čime se podrazumijeva da se cilj ili sastavni dio ili drugi ciljevi ili sastavni dijelovi kvalificiraju kao sporedni, ili da se, kad takav odnos između glavnog i sporednog cilja ili sastavnog dijela ne postoji, utvrde različite pravne osnove koje odgovaraju različitim ciljevima ili sastavnim dijelovima akta koji su međusobno neodvojivo povezani.

32. U tom pogledu valja istaknuti da je Sud u presudi Filipini, koja je slična presudi Portugal/Vijeće, što se tiče odluke o potpisivanju Okvirnog sporazuma o partnerstvu i suradnji, pojasnio da taj test prije svega podrazumijeva da treba odrediti mogu li i odredbe sporazuma koje se mogu povezati s politikom Unije različitom od one koja se utvrdila kao prevladavajuća, biti obuhvaćene tom politikom ili te odredbe prelaze okvir te politike i stoga se njima zahtijeva da se ta odluka temelji na dodatnim pravnim osnovama [37] i, nadalje, da treba provjeriti sadržavaju li te odredbe obveze takvog dosega da odgovaraju ciljevima različitim od onih koji su povezani s politikom Unije koja se utvrdila kao prevladavajuća.

33. Kao četvrto, Sud je želio pojasniti da postojanje nekoliko pravnih osnova treba predvidjeti samo u iznimnom slučaju. Točno je da se čini da, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i članka 40. UEU-a, u čijim se dvama stavcima predviđaju klauzule o nepostojanju međusobnog utjecaja na postupke i ovlasti institucija u područjima ZVSP-a i politike obuhvaćene

[31] Vidjeti točke 25. do 27.

[32] Vidjeti primjerice presude od 18. srpnja 2013., Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, t. 52. do 60.); od 22. listopada 2013., Komisija/Vijeće (C-137/12, EU:C:2013:675, t. 58. do 65.) i presudu Kazahstan (t. 42. do 45.).

[33] Vidjeti u tom smislu osobito presude od 26. rujna 2013., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589, t. 48. i sljedeće); od 27. veljače 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97, t. 50.); od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 38.) i od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (ZMP Antarktika) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 76. i 87.).

[34] C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 88. do 94.; vidjeti i presudu od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (C-263/14, EU:C:2016:435, t. 51.), u kojoj se upućuje na kontekst kako bi se utvrdio cilj predmetne mjere.

[35] Vidjeti u tom smislu osobito mišljenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti), od 6. prosinca 2001. (EU:C:2001:664, t. 22.).

[36] Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, t. 53.).

[37] Vidjeti presudu Filipini, t. 35.

UFEU-om [38], moguće kumuliranje pravnih osnova obuhvaćenih tim ugovorom i ZVSP-om nije *a priori* isključeno, kao što je to ranije bio slučaj, na temelju članka 47. UEU-a, u pogledu pravnih osnova obuhvaćenih UEZ-om i ZVSP-om [39]. Uostalom, Sud je implicitno prihvatio takvo kumuliranje u presudi Kazahstan. Sud je ipak tek vrlo rijetko prihvatio kumuliranje pravnih osnova [40].

34. U presudi Kazahstan pružena su važna pojašnjenja sudske prakse navedene u točki 25. ovog mišljenja.

35. Kao prvo, Sud je u toj presudi ponovno potvrdio primjenu testa težišta, koji se upotrijebio u klasičnoj sudskoj praksi na odabir pravne osnove, i kad u kontekstu vanjskog djelovanja Unije treba odabrati između pravnih osnova obuhvaćenih ZVSP-om i onih koje nisu obuhvaćene ZVSP-om [41]. Time što osobito upućuje na jedinstvenost odredbi članka 218. UFEU-a, kojima se također uzimaju u obzir posebnosti ZVSP-a i koje istodobno odražavaju institucionalnu ravnotežu uspostavljenu Ugovorom za svako područje djelovanja Unije [42], Sud implicitno utvrđuje da nije opravdano primijeniti posebno postupanje u tim vrstama postupaka na pravnoj osnovi, čime tako potvrđuje općenito sudsko stajalište čiji je cilj osigurati puni učinak „uključivanja odredbi koje se odnose na ZVSP u opći okvir prava Unije" koje se nastoji ostvariti Ugovorom iz Lisabona [43]. Čini se da Sud u presudi Kazahstan, iako ne navodi članak 40. UEU-a, implicitno potvrđuje tumačenje te odredbe koje je predložila nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju [44], prema kojem su dvije klauzule o nepostojanju utjecaja u prvom i drugom stavku tog članka oblikovane simetrično i stoga ne omogućuju da se utvrdi prednost u korist nadležnosti obuhvaćenih ZVSP-om ili onih obuhvaćenih UFEU-om. Takvim se tumačenjem nužno zahtijeva, u području odabira pravne osnove, primjena „neutralnog" testa, kao što je test težišta, kojim se priznaje jednaka vrijednost ZVSP-u, pri čemu se uzimaju u obzir posebna pravila i postupci koji se primjenjuju na tu politiku, i drugim vanjskim djelovanjima Unije koja su obuhvaćena UFEU-om.

36. Stoga je Sud u točki 38. presude Kazahstan pojasnio da se, kao u pogledu odluke koja se odnosi na sklapanje međunarodnog sporazuma od strane Unije, odluka kojom Vijeće utvrđuje stajalište koje u ime Unije treba donijeti u tijelu koje je osnovano sporazumom na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a i koja se isključivo odnosi na ZVSP u načelu mora donijeti jednoglasno, u skladu s člankom 218. stavkom 8. drugim podstavkom UFEU-a. Nasuprot tomu, ako takva odluka obuhvaća više sastavnih dijelova ili se njome nastoji postići više ciljeva, od kojih određeni ulaze u ZVSP, pravilo glasovanja koje se primjenjuje za njezino donošenje treba odrediti u pogledu njezina glavnog ili prevladavajućeg cilja ili sastavnog dijela. Dakle, ako glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio odluke ulazi u područje za koje se ne zahtijeva jednoglasnost za donošenje akta

[38] U skladu s člankom 40. prvim stavkom UEU-a, „[p]rovedba zajedničke vanjske i sigurnosne politike ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije iz članaka od 3. do 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije". Drugim stavkom tog članka predviđa se da „[s]lično tomu, provedba politika navedenih u tim člancima ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije temeljem ovog poglavlja".

[39] Vidjeti presudu od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (C-91/05, EU:C:2008:288, t. 76. i 77.).

[40] Vidjeti presude od 10. siječnja 2006., Komisija/vijeće (Roterdamska konvencija, C-94/03, EU:C:2006:2, t. 51.); od 10. siječnja 2006., Komisija/Parlament i Vijeće (Uvoz opasnih kemijskih proizvoda, C-178/03, EU:C:2006:4, t. 56.); od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (Oružje malog kalibra, C-91/05, EU:C:2008:288, t. 99., 108. i 109.) i od 6. studenoga 2008., Parlament/Vijeće (Gubitci Europske investicijske banke) (C-155/07, EU:C:2008:605, t. 84.). Vidjeti i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, t. 63.).

[41] Vidjeti u tom smislu, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 43.) i od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (C-263/14, EU:C:2016:435, t. 43. i 44.).

[42] Vidjeti točku 24. presude Kazahstan.

[43] Vidjeti u tom smislu nedavnu presudu od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 47. i sljedeće).

[44] Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, t. 50.).

Unije, navedena odluka mora se u skladu s člankom 218. stavkom 8. prvim podstavkom UFEU-a donijeti kvalificiranom većinom. To su stoga klasični kriteriji u području određivanja pravne osnove akta Unije koje valja primijeniti u ovom predmetu, što stranke u sporu uostalom ne dovode u pitanje.

37. Kao drugo, u presudi Kazahstan Sud je proveo test težišta, time što je primijenio dvostruki kriterij, „kvantitativni" i „kvalitativni", u analizi sadržaja međunarodnog sporazuma kojeg je dio predmetni akt Unije. Stoga, s jedne strane, u točki 44. te presude istaknuo je da „većina odredbi [sporazuma s Kazahstanom] koji sadržava 287 članaka ulazi i u zajedničku trgovinsku politiku Unije i u njezinu politiku razvojne suradnje" i, s druge strane, u točki 45. iste presude napomenuo je da se „odredbe [sporazuma s Kazahstanom] koje imaju vezu sa ZVSP-om […], osim što su manje brojne u odnosu na sve odredbe tog sporazuma, ograničavaju […] na izjave ugovornih stranaka o ciljevima koji se trebaju postići njihovom suradnjom i na teme na koje se treba odnositi, a da se pritom ne određuju konkretni načini provedbe te suradnje", pri čemu je po analogiji uputio na točku 56. presude Filipini [45]. Točno je da se može postaviti pitanje, kao što je to učinila Francuska Republika, o važnosti navedenih kriterija u apsolutnom smislu, osobito kvantitativnog kriterija kojim se u načelu zahtijeva utvrđivanje detaljnih propisa i donošenje znatnog broja tehničkih odredbi, uzimajući u obzir razliku između vanjskog djelovanja Unije u području razvojne suradnje i trgovine te ZVSP-a za čiju se provedbu ne mora zahtijevati takva detaljnost. Takav kriterij, kad nije ograničen samo na utvrđenje da brojčano prevladavaju odredbe koje nisu obuhvaćene ZVSP-om i kad se primjenjuje zajedno s „kvalitativnom" ocjenom odredbi sporazuma koje su povezane sa ZVSP-om, kojim se uzima u obzir njihova veća ili manja operativnost, ipak se može pokazati korisnim, što se tiče okvirnih sporazuma kao što su oni o kojima je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda Kazahstan i u ovom predmetu, za izdvajanje (ili isključenje) mogućeg samostalnog sastavnog dijela koji je obuhvaćen ZVSP-om. To vrijedi tim više jer, kao što to pravilno tvrdi Komisija, nakon ujedinjavanja ciljeva vanjskog djelovanja Unije u članku 21. stavku 2. UFEU-a koje je provedeno Ugovorom iz Lisabona i s obzirom na obvezu Unije da u skladu s člankom 21. stavkom 3. UEU-a ostvaruje te ciljeve u svojoj cjelokupnoj vanjskoj politici, uključujući vanjske aspekte unutarnje politike, primjena testa težišta koji se temelji isključivo ili prije svega na ciljevima akta možda neće biti dovoljno uvjerljiva. Naime, s obzirom na horizontalnost ciljeva vanjskog djelovanja Unije navedenih u članku 21. stavku 2. UEU-a i upućivanje na te ciljeve u području ZVSP-a iz članka 23. UEU-a, utvrđivanje posebnih ciljeva te politike može biti teško [46].

38. Kao treće, Sud u presudi Kazahstan objašnjava da se odluka kojom se, kao u pobijanim odlukama, utvrđuje stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u pogledu donošenja poslovnikâ tijela osnovanih na temelju sporazuma o partnerstvu općenito odnosi na način rada tih tijela. Budući da ima horizontalni doseg i da se ne odnosi isključivo na određena pitanja uređena navedenim sporazumom, područje kojim je obuhvaćena takva odluka, za potrebe primjene testa težišta, treba ocijeniti s obzirom na sporazum u cjelini [47].

[45] Ističem da je Sud u presudi od 3. prosinca 1996., Portugal/Vijeće (C-268/94, EU:C:1996:461, t. 40.) već utvrdio kriterij koji se temelji na mogućnosti ispitanih odredbi da odmah postanu operativne, pri čemu je predvidio konkretne načine provedbe suradnje koja se tim odredbama predviđa.

[46] Za pokušaj takvog utvrđivanja vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:41, t. 85. i sljedeće).

[47] Vidjeti presudu Kazahstan, t. 40. i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, t. 54. i 55.).

39. Kao četvrto, iz presude Kazahstan proizlazi da pravna osnova odluke koja se odnosi na potpisivanje sporazuma kojeg je dio akt donesen radi njegove provedbe nema utjecaj na određivanje težišta tog akta, barem ne kad postoje elementi na temelju kojih se može utvrditi da se ta pravna osnova nije pravilno odredila [48].

40. Prvi tužbeni razlog treba ispitati na temelju načela koja su dosad navedena.

b) Primjena u ovom predmetu

41. Kao što sam to istaknuo u točki 38. ovog mišljenja, iz presude Kazahstan proizlazi da područje kojim je obuhvaćena odluka kojom se utvrđuje stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u pogledu utvrđivanja poslovnikâ tijela osnovanih sporazumom o partnerstvu kao što je onaj o kojem je riječ u ovom predmetu treba ocijeniti s obzirom na sporazum u cjelini.

42. Međutim, u ovom je slučaju, kao što je već pojašnjeno, Vijeće donijelo dvije zasebne odluke koje u biti imaju jednak sadržaj, ali drukčije područje primjene. Prva odluka odnosi se na sporazum u cjelini s izuzetkom glave II. Druga odluka odnosi se samo na tu glavu. Unatoč tom razdvajanju, čini se da se Vijeće slaže s Komisijom u pogledu činjenice da težište pobijanih odluka, uključujući stoga Odluku 2020/246, treba ocijeniti na temelju sporazuma u cjelini.

43. Također smatram da je to jedini pravilan pristup. Naime, donošenjem dviju zasebnih odluka Vijeća, koje se temelje na dvjema različitim pravnim osnovama (ili na više njih), kako bi se utvrdilo stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u pogledu pitanja koje se *horizontalno odnosi na sporazum u cjelini*, kao što je to slučaj s odobrenjem akata koji se općenito odnose na rad tijela iz tog sporazuma, u svakom se slučaju može opravdati samo ako se sporazumom, razmatranom u cjelini, predviđaju dva odvojena sastavna dijela (ili više njih) koji odgovaraju različitim pravnim osnovama koje se upotrebljavaju za donošenje navedenih akata.

44. Stoga valja ocijeniti područja kojima su obuhvaćene pobijane odluke, razmatrane zajedno, s obzirom na CEPA-u u cjelini. Najprije valja iznijeti sljedeće tri napomene.

45. Kao prvo, napominjem da se argumentacija koju je Komisija iznijela u prilog svojoj tužbi u velikoj mjeri temelji na navodnim sličnostima između CEPA-e i sporazuma s Kazahstanom te na rješenju koje je Sud utvrdio u presudi koja se odnosi na potonji sporazum. Ta je presuda, kao što je već pojašnjeno, u biti razlog koji je doveo do povlačenja zajedničkog prijedloga i, naposljetku, podnošenja tužbe. Argumentima koje je istaknulo Vijeće nastoji se pak naglasiti razlike između CEPA-e i sporazuma s Kazahstanom. Međutim, podsjećam da je Sud dosljedno smatrao da je pravna osnova odabrana za donošenje drugih akata Unije koji imaju, ako je primjenjivo, slična obilježja te su usko povezani s aktom o kojem je riječ nevažna s obzirom na odabir pravne osnove tog akta [49]. Iako treba priznati da je presuda Kazahstan nedvojbeno referentni presedan za analizu ovog predmeta, valja ipak uzeti u obzir to pravilo prilikom analize CEPA-ina sadržaja i cilja.

[48] Vidjeti presudu Kazahstan (t. 43.).

[49] Vidjeti, među ostalim, presude od 10. siječnja 2006., Komisija/Vijeće (Roterdamska konvencija) (C-94/03, EU:C:2006:2, t. 50.) i od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (Proširenje socijalnopravnih propisa na Tursku, C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 36.). U skladu s navodima nezavisne odvjetnice J. Kokott u njezinu mišljenju u predmetu Komisija/Vijeće (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, t. 53.), to je slučaj i u pogledu odluke o potpisivanju sporazuma za čiju je provedbu donesena predmetna odluka.

46. Kao drugo, ističem da iz presude Kazahstan proizlazi (točka 39. ovog mišljenja) da, suprotno onomu što se čini da tvrdi Vijeće, okolnost da se odluka o potpisivanju temelji, među ostalim, na članku 37. UEU-a, a da Komisija nije osporavala tužbu na takvoj materijalnoj pravnoj osnovi, ne može sama po sebi biti opravdanje za odabir Vijeća da Odluku 2020/246 temelji na tom članku. To vrijedi i za okolnost da se odluka Vijeća kojom se ovlašćuje Komisiju i visokog predstavnika da pregovaraju o CEPA-i također temelji na članku 37. UEU-a.

47. S obzirom na prethodno navedeno, ističem da je CEPA okvirni sporazum čiji je cilj „širok[a] suradnj[a] u brojnim područjima od zajedničkog interesa”[50]. Iz ispitivanja preambule proizlazi volja stranaka da ojačaju veze koje su uspostavljene u prošlosti i promiču blisku i intenzivnu suradnju na temelju ravnopravnog partnerstva (prvi stavak preambule tog sporazuma) te da nastave promicati politički, društveno-gospodarski i institucionalni razvoj Republike Armenije jačanjem poštovanja demokratskih načela i ljudskih prava (treći i peti stavak preambule). U toj su preambuli navedene dvije temeljne teme. S jedne strane, istaknuta je volja stranaka za daljnjim razvojem redovitog političkog dijaloga o bilateralnim pitanjima od zajedničkog interesa te njihova spremnost za promicanje međunarodnog mira i sigurnosti, borbu protiv širenja oružja za masovno uništenje, sprječavanje i borbu protiv korupcije, jačanje borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma, jačanje suradnje u području migracija, azila i upravljanja granicama te za otvaranje u budućnosti dijaloga o vizama (osobito treći, četvrti, peti, sedmi, osmi, deseti, dvanaesti i četrnaesti stavak preambule). S druge strane, istaknuta je odlučnost stranaka u produbljivanju gospodarske suradnje, uključujući u područjima povezanima s trgovinom, u cilju budućeg razvoja trgovine i ulaganja, uz poštovanje načelâ održivog razvoja i osiguravanje zaštite okoliša i zdravlja ljudi. U tom se smislu stranke obvezuju surađivati u drugim društveno-gospodarskim područjima od zajedničkog interesa, kao što su znanost i tehnologija, obrazovanje i kultura, mladi i sport (osobito petnaesti, šesnaesti, sedamnaesti, osamnaesti, dvadeset treći i dvadeset četvrti stavak preambule).

48. CEPA se sastoji od 386 članaka i podijeljena je na osam glava koje se redom odnose na njezine ciljeve i opća načela (glava I. članci 1. i 2.), politički dijalog i reformu te suradnju u području ZVSP-a (glava II. članci 3. do 11.), pravosuđe, slobodu i sigurnost (glava III. članci 12. do 21.), gospodarsku suradnju (glava IV. članci 22. do 35.), ostale politike suradnje (glava V. članci 36. do 112.), trgovinu (glava VI. članci 113. do 342.), financijsku pomoć i odredbe o sprječavanju prijevara i nadzoru (glava VII. članci 343. do 361.) te institucionalne, opće i završne odredbe (glava VIII. članci 362. do 386.).

49. Ciljevi CEPA-e, koji su navedeni u njezinu članku 1., jesu unaprijediti sveobuhvatno političko i gospodarsko partnerstvo i suradnju između stranaka, jačati okvir za politički dijalog u svim područjima od zajedničkog interesa, čime se promiče razvoj bliskih političkih odnosa između stranaka, pridonijeti jačanju demokracije te političke, gospodarske i institucionalne stabilnosti u Armeniji, promicati, očuvati i jačati mir i stabilnost na regionalnoj i međunarodnoj razini, pojačati suradnju u području slobode, sigurnosti i pravde, poboljšati mobilnost i međuljudske kontakte, podržavati napore Armenije u razvoju njezina gospodarskog potencijala kroz međunarodnu suradnju, uspostaviti pojačanu trgovinsku suradnju i stvoriti uvjete za sve bližu suradnju u ostalim područjima od zajedničkog interesa. U članku 2. CEPA-e navode se opća načela na čije se poštovanje obvezuju stranke, odnosno demokratska načela, načela vladavine prava, ljudskih prava, slobodnog tržišnog gospodarstva, održivog razvoja, regionalne suradnje i

[50] Vidjeti peti stavak preambule CEPA-e.

djelotvornog multilateralizma. Stranke su predane i borbi protiv korupcije, različitih oblika transnacionalnog organiziranog kriminala, terorizma i širenja oružja za masovno uništenje kako bi pridonijele regionalnom miru i stabilnosti.

50. Vijeće u biti smatra da se CEPA-om nastoje postići ciljevi koji su obuhvaćeni ZVSP-om i koji nisu sporedni niti manje važni u odnosu na druge ciljeve tog sporazuma. Glava II. CEPA-e sadržava odredbe koje ne mogu biti dio strateškog okvira politike razvojne suradnje ili zajedničke trgovinske politike. Međutim, Komisija smatra, iako priznaje da je CEPA u određenoj mjeri povezana sa ZVSP-om, da te veze nisu dovoljno važne kako bi se opravdala materijalna pravna osnova koja je obuhvaćena ZVSP-om.

51. Glava II. CEPA-e, u dijelu „Politički dijalog i reforma; suradnja u području vanjske i sigurnosne politike" obuhvaća devet članaka. U članku 3. CEPA-e navode se ciljevi političkog dijaloga koje se stranke obvezuju jačati u svim područjima od zajedničkog interesa, uključujući pitanja vanjske politike i sigurnosti, kao i unutarnje reforme. Ti ciljevi uključuju unapređenje političkog partnerstva (članak 3. točka (b)), promicanje međunarodnog mira, stabilnosti i sigurnosti (članak 3. točka (c)), jačanje suradnje u području upravljanja krizama (članak 3. točka (d)), borbu protiv širenja oružja za masovno uništenje (članak 3. točka (e)), poštovanje demokratskih načela, vladavine prava, ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 3. točka (g)), sigurnosti i obrane (članak 3. točka (h)) i razvijanje dobrosusjedskih odnosa (članak 3. točka (k)). Članak 4. CEPA-e odnosi se na unutarnje reforme za čiju se provedbu stranke obvezuju da će surađivati kako bi učvrstile, među ostalim, stabilnost i djelotvornost demokratskih institucija, neovisnost i učinkovitost pravosuđa, reformu javne uprave i borbu protiv korupcije. Članak 5. se pak posebno odnosi na vanjsku i sigurnosnu politiku. U stavku 1. tog članka navodi se da „[s]tranke jačaju dijalog i suradnju u području vanjske i sigurnosne politike, uključujući zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku, prepoznajući važnost koju Republika Armenija pridaje svojem sudjelovanju u međunarodnim organizacijama i oblicima suradnje te svojim postojećim obvezama koje proizlaze iz njih, a posebno rješavaju pitanja sprječavanja sukoba i upravljanja krizama, kibersigurnosti, reforme sigurnosnog sektora, regionalne stabilnosti, razoružanja, nešireњa oružja, kontrole oružja i kontrole izvoza". Pojašnjava se da se „[s]uradnja […] temelji na zajedničkim vrijednostima i obostranim interesima u cilju jačanja njezine djelotvornosti s pomoću bilateralnih, međunarodnih i regionalnih foruma, posebice [Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS)]". U članku 6. CEPA-e ponovno se potvrđuje da su nužni kazneni progoni teških kaznenih djela od međunarodnog značaja, uključujući na razini Međunarodnog kaznenog suda, te suradnja između stranaka za sprečavanje tih kaznenih djela. Članak 7. CEPA-e odnosi se na suradnju u sprječavanju sukoba i upravljanju krizama, „posebno radi mogućeg sudjelovanja Republike Armenije u civilnim i vojnim operacijama upravljanja krizama pod vodstvom [Unije], kao i u odgovarajućim vježbama i obuci, ovisno o slučaju". Člankom 8. CEPA-e predviđa se da „[s]tranke jačaju zajedničke napore za poboljšanje uvjeta za daljnju regionalnu suradnju promicanjem otvorenih granica za prekogranična kretanja, dobrosusjedskih odnosa i demokratskog razvoja, čime pridonose stabilnosti i sigurnosti, te rade na mirnom rješavanju sukoba". Naposljetku, članci 9. do 11. CEPA-e odnose se redom na suradnju u borbi protiv širenja oružja za masovno uništenje i sredstava njihove isporuke, borbi protiv nezakonite trgovine malim i lakim oružjem te borbi protiv terorizma.

52. Stranke se slažu i nedvojbeno je da je CEPA u određenoj mjeri povezana sa ZVSP-om. Stoga, osim izričitih upućivanja na tu politiku sadržanih u preambuli te člancima 1. i 3. CEPA-e, članak 5. te članci 7. do 11. tog sporazuma, kao što proizlazi iz sažetka u prethodnoj točki, svi se mogu

povezati sa ZVSP-om [51].

53. Međutim, osobito iz presude Kazahstan proizlazi da okolnost da se u okvirnom sporazumu kao što je onaj o kojem je riječ u ovom predmetu, u njegovoj preambuli i u pregledu njegovih ciljeva, navode veze sa ZVSP-om i da se neke od njegovih odredbi, čak i ako se na njih odnosi vlastita glava u početnom dijelu sporazuma, mogu povezati s tom politikom Unije možda nije dovoljna da se smatra da materijalna pravna osnova svakog akta donesenog za provedbu navedenog sporazuma koji ima horizontalni doseg nužno mora uključivati članak 37. UEU-a. Takvo je dodavanje opravdano, prema mišljenju Suda, samo ako je doseg navedenih odredbi takav da se može smatrati da su one odvojeni sastavni dio predmetnog sporazuma i da nisu akcesorne naravi u odnosu na ostale sastavne dijelove tog sporazuma [52].

54. Kako bi u presudi Kazahstan zaključio da to nije bio slučaj s odredbama koje su povezane sa ZVSP-om i sadržane u sporazumu o partnerstvu sklopljenom s tom zemljom, Sud nije proveo binarni test koji je primijenjen u presudi Filipini, naveden u točki 32. ovog mišljenja, nego je primijenio dvostruki „kvantitativni” i „kvalitativni” kriterij naveden u točki 37. ovog mišljenja.

55. Iz razloga koje ću iznijeti, smatram da, neovisno o tome koji je test primjenjiv, ZVSP u strukturi CEPA-e nije sastavni dio koji je odvojen od ostalih sastavnih dijelova tog sporazuma i kojim se može opravdati dodavanje članka 37. UEU-a materijalnoj pravnoj osnovi akata horizontalnog dosega, donesenih radi provedbe tog sporazuma.

56. Što se tiče, kao prvo, testa koji je Sud primijenio u presudi Filipini, podsjećam na to da se njegovim prvim dijelom želi odrediti mogu li i odredbe sporazuma koje se mogu povezati s politikom Unije različitom od one koja se utvrdila kao prevladavajuća biti obuhvaćene tom politikom ili one prelaze okvir te politike.

57. U tom pogledu valja istaknuti da je razvojna suradnja, koja je nedvojbeno jedan od sastavnih dijelova CEPA-e, višedimenzionalna. Ne odnosi se samo na mjere čiji je cilj iskorjenjivanje siromaštva, što se navodi kao glavni cilj te politike u članku 208. stavku 1. drugom podstavku UFEU-a, nego se njome nastoje postići i ciljevi navedeni u članku 21. stavku 2. UEU-a [53], na koje se izričito upućuje u članku 208. stavku 1. prvom podstavku UFEU-a. Člankom 209. stavkom 2. UFEU-a predviđa se uostalom da Unija može s trećim zemljama sklopiti bilo kakav sporazum kojim se pomaže postizanje ciljeva iz članka 21. UEU-a i članka 208. UFEU-a, naglašavajući tako međusobnu povezanost između općih ciljeva vanjskog djelovanja Unije i ciljeva koji su svojstveni razvojnoj suradnji.

58. U svojoj sudskoj praksi prije Ugovora iz Lisabona, koja je i dalje relevantna, osobito s obzirom na tumačenje članka 208. UFEU-a sadržano u presudi Filipini [54], Sud je priznao da su ciljevi razvojne suradnje široki s obzirom na to da se potonja suradnja ne odnosi samo na održivi gospodarski i socijalni razvoj dotičnih trećih zemalja, njihovo skladno i postupno uključivanje u svjetsko gospodarstvo kao i na borbu protiv siromaštva, nego i na razvoj i jačanje demokracije te

[51] Vidjeti u istom smislu presudu Kazahstan (t. 42.).

[52] Vidjeti presudu Kazahstan (t. 46.).

[53] Vidjeti presudu Filipini (t. 37.).

[54] Vidjeti presudu Filipini (t. 37.).

vladavine prava kao i poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda [55]. Sud je također već presudio da se borba protiv porasta broja lakog i malokalibarskog oružja može smatrati potporom ciljevima politike razvojne suradnje [56].

59. Taj široki koncept ciljeva razvojne suradnje odražava viziju Unije u tom području, navedenu u novom europskom konsenzusu o razvoju, potpisanom 7. lipnja 2017. [57] (u daljnjem tekstu: konsenzus), koji je „temelj […] razvojne politike [Unije]" [58] koja je dio Programa održivog razvoja do 2030., koji su Ujedinjeni narodi usvojili u rujnu 2015. [59]. U skladu s tim konsenzusom, razvojna suradnja pridonosi i, među ostalim, „podržavanju demokracije, vladavine prava i ljudskih prava, očuvanju mira i sprečavanju sukoba, poboljšanju kvalitete okoliša i održivog upravljanja svjetskim prirodnim bogatstvima, pružanju pomoći stanovništvu, zemljama i regijama pogođenima prirodnim nepogodama ili nesrećama izazvanima ljudskim djelovanjem te promicanju međunarodnog sustava utemeljenog na snažnijoj multilateralnoj suradnji i dobrom globalnom upravljanju" [60]. Osim toga, u točki 14. konsenzusa navodi se da je „[p]olitički dijalog važan […] način ostvarivanja razvojnih načelâ, a ima i preventivnu dimenziju čiji je cilj osigurati poštovanje vrijednosti EU-a" i da će se „[t]aj […] dijalog voditi s partnerskim vladama […] te će biti velika platforma za djelovanje, a u okviru tog dijaloga promicat će se zajedničko razumijevanje, redovito će se preispitivati napredak i utvrđivati odgovarajuće popratne mjere".

60. Naposljetku, važno je naglasiti da su instrumenti potpore za vanjsko djelovanje Unije za razdoblje 2014. – 2020. u područjima, među ostalim, zaštite ljudskih prava [61] i odgovora na krize, sprečavanja sukoba i izgradnje mira u zemljama partnerima [62] doneseni u strateškom okviru razvojne suradnje i gospodarske, financijske i tehničke suradnje s trećim zemljama iz članka 212. UFEU-a. U istom će se okviru donijeti i Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju za sljedeći višegodišnji financijski okvir (2021. – 2027.) [63], čiji je dogovoreni tekst odobren 13. ožujka 2021. [64], koji obuhvaća i djelovanje Unije u području odgovora na krize, sprečavanja sukoba, izgradnje mira i postupanja u odnosu na globalne i transregionalne prijetnje.

61. Međutim, Sud je odlučio da mjera nije obuhvaćena područjem primjene razvojne suradnje, čak i ako pridonosi ostvarenju njezinih ciljeva, ako je njezin glavni cilj provedba druge politike, primjerice ZVSP-a [65].

55 Vidjeti presude od 23. listopada 2007., Parlament/Komisija (C-403/05, EU:C:2007:624, t. 56.) i od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (C-91/05, EU:C:2008:288, t. 65.).

56 Vidjeti presudu od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (C-91/05, EU:C:2008:288, t. 68. do 70., 98. i 99.).

57 Novi europski konsenzus o razvoju „Naš svijet, naše dostojanstvo, naša budućnost", Zajednička izjava Vijeća i predstavnika vlada država članica koji se sastaju u Vijeću, Europskog parlamenta i Komisije, 8. lipnja 2017. U pogledu relevantnosti te vrste dokumenata za određivanje područja kojim je obuhvaćen međunarodni sporazum vidjeti osobito presudu Filipini (t. 42.).

58 Vidjeti konsenzus, t. 10.

59 Donijela ga je Opća skupština Ujedinjenih naroda 25. rujna 2015.

60 Vidjeti konsenzus, t. 11.

61 Uredba (EU) br. 235/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta financiranja za demokraciju i ljudska prava širom svijeta (SL 2014., L 77, str. 85.)

62 Vidjeti Uredbu (EU) br. 230/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru (SL 2014., L 77, str. 1.).

63 Vidjeti Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (COM(2018) 460 *final*) koji je izmijenjen (COM(2020) 459 *final*) nakon krize povezane s pandemijom bolesti COVID-19.

64 Vidjeti priopćenje za medije na https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-green-light-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/.

65 Vidjeti u tom smislu presudu od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (C-91/05, EU:C:2008:288, t. 71. i 72.). U istom smislu, ali u okviru suprotstavljenosti pravnih osnova obuhvaćenih UFEU-om, vidjeti presudu Filipini (t. 44.).

62. Međutim, smatram da to nije slučaj u ovom predmetu. Naime, CEPA je prije svega instrument kojim se nastoji pojačati trgovinsku i gospodarsku suradnju između stranaka, u cilju promicanja održivog razvoja[66] kojim se u gospodarstvo uključuju okolišna i socijalna ograničenja[67], poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda[68] te zdravlje ljudi[69]. Osim odredbi o trgovini, sadržanih u glavi VI., CEPA obuhvaća širok raspon područja suradnje koja se odnose na najrazličitije društveno-gospodarske i energetske sektore (glava V. poglavlje 2.), sektore za zaštitu okoliša i klimatsku politiku (glava V. poglavlja 3. i 4.), industrijsku politiku (glava V. poglavlje 5.), suradnju u području financijskih usluga (glava V. poglavlje 7.), sektor turizma (glava V. poglavlje 9.), sektor za poljoprivredu i upravljanje ribarstvom (glava V. poglavlja 10. i 11.), istraživanje (glava V. poglavlje 14.), socijalnu politiku (glava V. poglavlje 15.), obrazovanje i kulturu (glava V. poglavlja 17. i 18.), sport (glava V. poglavlje 20.) i civilno društvo (glava V. poglavlje 23.).

63. Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se odredbe koje su dodane u glavu II. CEPA-e mogu, ako ih se razmatra kao cjelinu, povezati i s razvojnom suradnjom, koja je jedna od sastavnih dijelova tog sporazuma, te se tim odredbama ne nalaže da se odluka kojom se utvrđuje stajalište koje treba zauzeti u ime Unije i koja se odnosi na načine rada institucija osnovanih tim sporazumom, također temelji na članku 37. UEU-a kao dodatnoj materijalnoj pravnoj osnovi. Taj se zaključak, prema mojem mišljenju, ne dovodi u pitanje ako se CEPA ispituje s obzirom na njezin kontekst. Naime, s jedne strane, što se tiče sporazuma o partnerstvu kao što je CEPA, okolnosti u kojima su se odvijali pregovori i sklapanje sporazuma teško mogu imati važnu, a još manje odlučujuću ulogu kao element ocjene za potrebe određivanja relevantne pravne osnove. S druge strane, u ovom slučaju, upućivanje iz jedanaestog stavka preambule CEPA-e na sukob u Gorskom Karabahu, na koje se Francuska Republika poziva u svojim očitovanjima, nije dovoljno da se sklapanje CEPA-e razmatra u kontekstu koji je svojstven ZVSP-u.

64. Stoga valja primijeniti drugi dio binarnog testa koji je Sud proveo u presudi Filipini, kojim se u ovom slučaju zahtijeva da se provjeri sadržavaju li odredbe CEPA-e koje se mogu povezati sa ZVSP-om obveze takvog dosega da odgovaraju ciljevima različitim od onih koji su povezani s ostalim sastavnim dijelovima sporazuma i osobito razvojnom suradnjom.

65. Smatram da je iz tumačenja odredbi glave II. CEPA-e očito da su te odredbe deklaratorne prirode i da ne sadržavaju konkretne načine provedbe suradnje u području vanjske i sigurnosne politike niti sadržavaju konkretne pozitivne obveze stranaka koje bi išle dalje od pukog preuzimanja obveze surađivanja.

66. To osobito vrijedi za pregled ciljeva političkog dijaloga iz članka 3. stavka 2. tog sporazuma, na kojem osobito ustraje Vijeće. Naime, s jedne strane, iz stavka 1. tog članka proizlazi da se dijalog koji stranke namjeravaju jačati odnosi na sva područja od zajedničkog interesa koja su obuhvaćena tim sporazumom. To je u skladu sa stajalištem iznesenim u konsenzusu, kojem je pristupilo i Vijeće, navedenim u točki 59. ovog mišljenja, prema kojem je politički dijalog instrument koji je i potpora ciljevima razvojne suradnje. S druge strane, navođenje ciljeva tog dijaloga nije potkrijepljeno, u odredbama glave II. CEPA-e koje se konkretnije mogu povezati sa ZVSP-om, konkretnim mjerama kojima se nastoji ostvariti te ciljeve i koje su obuhvaćene tom politikom.

[66] Osamnaesti i dvadeset treći stavak preambule CEPA-e

[67] Devetnaesti i dvadeset treći stavak preambule te glava V., poglavlja 3. i 4. CEPA-e

[68] Treći i šesti stavak preambule CEPA-e

[69] Dvadeset deveti stavak preambule i glava V., poglavlje 16. CEPA-e

67. Stoga se u članku 5. tog sporazuma samo parafraziraju članak 3. stavak 2. točke (b), (c), (e), (f), (h) i (i), pri čemu se osobito naglašava nastavak suradnje između stranaka u međunarodnim forumima kao što su Ujedinjeni narodi i OESS. Isto vrijedi za članak 8. navedenog sporazuma o regionalnoj stabilnosti i mirnom rješavanju sukoba, u kojem se samo navode ciljevi iz članka 3. stavka 2. točaka (i), (j) i (k) istog sporazuma i u kojem se stranke podsjeća na načela sadržana u Povelji Ujedinjenih naroda, u Helsinškom završnom aktu OESS-a i u drugim relevantnim multilateralnim aktima. Isto vrijedi i za članak 9. CEPA-e o oružju za masovno uništenje u kojem se u bitnome samo podsjeća stranke na njihove međunarodne obveze (stavak 1.) i potiče ih se da preuzmu druge obveze (stavak 2. točka (a)). Što se tiče članka 9. stavka 2. točke (b) CEPA-e koji se odnosi na „daljnji razvoj" djelotvornog sustava nacionalne kontrole izvoza povezanog s oružjem za masovno uništenje, riječ je o obvezi koja se, osim što je definirana vrlo općenito i prospektivno, preklapa s obvezama koje su već predviđene na međunarodnoj razini[70]. Naposljetku, ista razmatranja vrijede za članak 10. o malom i lakom oružju[71] i članak 11. o borbi protiv terorizma.

68. Što se tiče članka 7. CEPA-e, na kojem osobito ustraje Francuska Republika, u kojem se zagovara moguće sudjelovanje Republike Armenije „u civilnim i vojnim operacijama upravljanja krizama pod vodstvom [Unije], kao i u odgovarajućim vježbama i obuci, ovisno o slučaju", valja istaknuti, s jedne strane, da se na to sudjelovanje upućuje samo u „prospektivnom" smislu prema kojem treba težiti praktična suradnja između stranaka u području sprečavanja sukoba i upravljanja krizom te da se kvalificira samo kao „moguće" i, s druge strane, da se o sudjelovanju u vježbama i obuci koje se odnose na [Unijine] operacije upravljanja krizom u svakom slučaju može odlučiti samo „ovisno o slučaju". Iz toga slijedi da se, kao i ostalim odredbama iz glave II. CEPA-e, navedenim člankom ne predviđa nikakva posebna obveza i da taj članak nije odmah operativan.

69. Iz svega prethodno navedenog proizlazi da, s obzirom na test koji je Sud primijenio u presudi Filipini, za donošenje odluke kojom se utvrđuje stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Vijeća za partnerstvo osnovanog CEPA-om i koja se odnosi na načine rada institucija osnovanih tim sporazumom nije potrebno dodati članak 37. UEU-a pravnoj osnovi akta.

70. Ako se primijeni, kao drugo, test koji je Sud proveo u presudi Kazahstan, rezultat se, prema mojem mišljenju, neće promijeniti. Naime, valja utvrditi, s jedne stane, da odredbe CEPA-e koje su obuhvaćene zajedničkom trgovinskom politikom i politikom razvojne suradnje čine veliku većinu od 386 članaka tog sporazuma. S druge strane, odredbe CEPA-e koje imaju vezu sa ZVSP-om i koje su navedene u točki 51. ovog mišljenja, osim što su manje brojne u odnosu na sve odredbe tog sporazuma, ograničavaju se, kao što proizlazi iz razmatranja navedenih u točkama 64. do 67. ovog mišljenja, na izjave ugovornih stranaka o ciljevima koji se trebaju postići njihovom suradnjom i na teme na koje se treba odnositi, a da se pritom ne određuju konkretni načini provedbe te suradnje. Općenitije, i uz to da taj argument, kao što sam to već naveo u točki 45. ovog mišljenja, nije od odlučujuće važnosti, smatram, poput Komisije i Češke Republike te suprotno Vijeću i Francuskoj Republici, da odredbe glave II. CEPA-e ne idu dalje od sličnih odredbi sadržanih u sporazumu s Kazahstanom i da su dio višedimenzionalne strategije Unije u području razvojne suradnje.

[70] Vidjeti osobito Rezoluciju Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1504 (2004) od 28. travnja 2004. i akcijski plan za provedbu te rezolucije koji je izradila Armenija, dostupan na https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] Članak 10. stavak 4. CEPA-e odnosi se usto na suradnju s obzirom na Zajedničko stajalište Vijeća 2008/944/ZVSP od 8. prosinca 2008. o definiranju zajedničkih pravila kojima se uređuje kontrola izvoza vojne tehnologije i opreme i odgovarajuće nacionalno zakonodavstvo Republike Armenije.

c) Zaključak o prvom tužbenom razlogu

71. Na temelju svih prethodnih razmatranja smatram da prvi tužbeni razlog treba prihvatiti.

B. Drugi tužbeni razlog

72. Svojim drugim tužbenim razlogom Komisija prigovara Vijeću da je razdvojilo jedan akt u različite dijelove kako bi umjetno izradilo akte s različitim težištima i manipuliralo primjenjivim pravilima glasovanja. Time je Vijeće, kao prvo, zanemarilo sudsku praksu Suda navedenu u točki 25. ovog mišljenja, kao drugo, povrijedilo ovlasti kojima Komisija raspolaže na temelju članka 17. stavka 2. UEU-a time što je iskrivilo izmijenjeni prijedlog kojim se predviđalo donošenje jednog akta, kao treće, nepotrebno otežalo postupak donošenja odluka i, kao četvrto, povrijedilo obvezu lojalne suradnje između institucija koja je predviđena u članku 13. stavku 1. UEU-a[72]. Komisija u svojoj tužbi pojašnjava da drugi tužbeni razlog treba shvatiti na način da se u njemu samo navode dodatni razlozi iz kojih se pobijane odluke smatraju nezakonitim s obzirom na to da je njezin prvi tužbeni razlog sam po sebi dovoljan, prema njezinu mišljenju, da tužba bude uspješna. Međutim, Komisija u svojoj replici tvrdi da, čak u slučaju odbijanja njezina prvog tužbenog razloga, drugi tužbeni razlog zadržava potpunu autonomiju s obzirom na to da je odluka Vijeća da donese dvije različite umjesto samo jedne odluke koja se temelji, među ostalim, na članku 37. UEU-a ionako nezakonita.

73. Poput Komisije, smatram da, ako se prvi tužbeni razlog prihvati, on sam treba dovesti do poništenja dviju pobijanih odluka: prve odluke jer se njome iz vlastita područja primjene isključuje glava II. CEPA-e iz razloga navedenih u desetom stavku njezine preambule, a druge odluke jer se njome kao pravna osnova uzima članak 37. UEU-a. Iz toga slijedi da, ako Sud, kao što to predlažem, prihvati prvi tužbeni razlog, neće trebati ispitati drugi tužbeni razlog. Suprotno tomu, ako odluči ispitati drugi tužbeni razlog, trebat će ga, prema mojem mišljenju, proglasiti osnovanim. Naime, donošenjem dviju odluka koje su zasebne, ali međusobno povezane, od kojih se druga odluka temelji na nepravilnoj pravnoj osnovi, kojom se zahtijeva primjena pravila glasovanja različitog od onog koje se predviđa za donošenje prve odluke, Vijeće je pokušalo zaobići pravila koja se primjenjuju u području odabira pravne osnove akta Unije[73].

74. Stoga ću kratka razmatranja u nastavku iznijeti podredno i za slučaj da Sud odbije prvi tužbeni razlog i smatra da drugi tužbeni razlog zadržava vlastitu autonomiju.

75. Nije sporno da za potrebe donošenja poslovnikâ tijela osnovanih CEPA-om treba zauzeti jedinstveno stajalište u ime Unije. Također nije sporno da su navedeni propisi nerazdvojivi. Uostalom, činjenica je da sadržaj pobijanih odluka u bitnome istovjetan, čak i ako je područje primjene različito, te da se tim odlukama upućuje na isti dokument koji je sastavilo Vijeće za partnerstvo[74]. U tim okolnostima, razlozi iz kojih je Vijeće donijelo dvije zasebne odluke i dalje su nejasni, osim ako je to bio pokušaj da se opravda primjena članka 37. UEU-a kao pravne osnove drugonavedene od tih odluka.

[72] Valja naglasiti, unatoč razlici u kontekstu, da se slično pitanje postavlja u postupku donošenja mišljenja 1/19 u kojem je nezavisni odvjetnik G. Hogan iznio svoje mišljenje 11. ožujka 2021. (EU:C:2021:198, t. 167. do 194.) u pogledu razdvajanja u dvije zasebne odluke akta kojim se odobrava potpisivanje Istanbulske konvencije o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.

[73] Valja ipak pojasniti da do zaobilaženja sudske prakse Suda u području odabira pravne osnove nije dovelo razdvajanje u dvije zasebne odluke kao takvo, nego to razdvajanje zajedno s predviđanjem nepravilne pravne osnove za jednu od tih dviju odluka.

[74] Riječ je o nacrtu odluke Vijeća za partnerstvo EU-a i Republike Armenije kojim se donosi njegov poslovnik i poslovnici Odbora za partnerstvo, pododborâ i ostalih tijela koje je osnovalo Vijeće za partnerstvo te utvrđuje popis pododbora, ST 15226/19 na stranici http://register.consilium.europa.eu.

76. S obzirom na navedeno, u slučaju da Sud smatra da aktu kojim se utvrđuje jedinstveno stajalište Vijeća treba dodati takvu pravnu osnovu, čini mi se da Komisija nije dokazala nezakonitost odabira Vijeća da se izvrši takvo razdvajanje. Točno je da bi se donošenjem jednog akta izbjeglo otežavanje postupka donošenja odluka. Međutim, u takvom se slučaju Vijeću ne može prigovoriti ni zbog kakvog zaobilaženja pravila u području određivanja pravne osnove ni primjenjivih pravila glasovanja. Dvojim, poput Češke Republike, u pogledu toga da se Vijeću u takvim okolnostima može pripisati povreda obveze lojalne suradnje ili povreda ovlasti inicijative koje se Komisiji dodjeljuju člankom 17. stavkom 2. UEU-a [75]. Naime, čini mi se da „iskrivljavanje" koje navodi Komisija nije dokazano jer je postignut cilj koji se nastoji ostvariti izmijenjenim prijedlogom, odnosno to da se omogući utvrđenje stajališta koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Vijeća za partnerstvo u pogledu donošenja poslovnikâ i jer se sadržaj tog stajališta utvrdio u skladu s onim što se predložilo, osim nekoliko manjih izmjena [76]. Točno je da se može tvrditi da je, s obzirom na to da se izmijenjenim prijedlogom predviđa donošenje samo jedne odluke, Odluka 2020/246 donesena a da Komisija nije iznijela nikakav prijedlog, što je protivno članku 17. stavku 2. UEU-a, u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a. Međutim, čini mi se da je takva argumentacija previše formalna, barem u okolnostima ovog slučaja, u kojem je sadržaj Odluke 2020/245 i Odluke 2020/246 u bitnome istovjetan [77].

C. Održavanje na snazi učinaka pobijanih odluka

77. Komisija, Vijeće i države intervenijenti traže od Suda, u slučaju da poništi pobijane odluke, da održi na snazi njihove učinke.

78. U skladu s člankom 264. drugim stavkom UFEU-a, Sud može, ako to smatra potrebnim, navesti koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima. Budući da poništenje pobijanih odluka a da se pritom ne održe na snazi njihovi učinci može poremetiti rad tijela osnovanih na temelju CEPA-e, dovesti u pitanje obveze Unije u pogledu pravnih akata koje su donijela ta tijela i tako ometati pravilnu provedbu tog sporazuma [78], smatram da, u slučaju da Sud odluči poništiti pobijane odluke, valja zadržati na snazi njihove učinke.

D. Troškovi

79. Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da predlažem da se tužba prihvati i s obzirom na to da je Komisija podnijela zahtjev da Vijeće snosi troškove, smatram da valja naložiti Vijeću snošenje troškova. Sukladno članku 140. stavku 1. Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Valja stoga presuditi da Francuska Republika i Češka Republika snose vlastite troškove.

[75] Člankom 17. stavkom 2. UEU-a predviđa se *in fine* da se nezakonodavni akti donose na temelju prijedloga Komisije ako je to predviđeno Ugovorima. U skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a, Vijeće donosi odluke kojima se utvrđuje stajalište koje u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano sporazumom na prijedlog Komisije (ili visokog predstavnika).

[76] Podsjećam da je Sud već imao priliku pojasniti, što se tiče postupka donošenja zakonodavnih akata da, „kada izmjena koju predvide Parlament i Vijeće iskrivljava prijedlog zakonodavnog akta na način koji sprječava ostvarivanje ciljeva koje on ima i kada mu time oduzima njegov razlog postojanja, Komisija ima pravo povući ga" (vidjeti presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 83.).

[77] U najboljem slučaju može se smatrati, na temelju jednako formalne argumentacije, da je Vijeće povrijedilo članak 293. stavak 1. UFEU-a jer Odluka 2020/245, iako se udaljava od izmijenjenog prijedloga u pogledu svojeg područja primjene, nije donesena jednoglasno, nego kvalificiranom većinom.

[78] Vidjeti po analogiji presudu Kazahstan (t. 51.). Osim ako ne griješim, čini se da su u međuvremenu doneseni poslovnici na koje se odnose pobijane odluke, vidjeti https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf.

VI. Zaključak

80. Na temelju svih prethodnih razmatranja, predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Poništavaju se Odluka Vijeća (EU) 2020/245 od 17. veljače 2020. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Vijeća za partnerstvo osnovanog Sveobuhvatnim i pojačanim sporazumom o partnerstvu između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Armenije, s druge strane, u pogledu donošenja poslovnikâ Vijeća za partnerstvo, Odbora za partnerstvo, pododborâ i ostalih tijela koje je osnovalo Vijeće za partnerstvo te utvrđivanja popisa pododbora, za primjenu tog sporazuma s izuzetkom njegove glave II. i Odluka Vijeća (EU) 2020/246 od 17. veljače 2020. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Vijeća za partnerstvo osnovanog Sveobuhvatnim i pojačanim sporazumom o partnerstvu između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Armenije, s druge strane, u pogledu donošenja poslovnikâ Vijeća za partnerstvo, Odbora za partnerstvo, pododborâ i ostalih tijela koje je osnovalo Vijeće za partnerstvo te utvrđivanja popisa pododbora, za primjenu glave II. tog sporazuma.

2. Učinci odluka 2020/245 i 2020/246 ostaju na snazi.

3. Vijeću Europske unije nalaže se snošenje troškova.

4. Francuska Republika i Češka Republika snosit će vlastite troškove.