Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 26 ноември 2015 година [1]

Дело C-660/13

Съвет на Европейския съюз
срещу

Европейска комисия

„Решение на Комисията, с което се одобрява допълнение към меморандум за разбирателство („МР“) с трета държава и се разрешава неговото подписване — Членове 16 ДЕС и 17 ДЕС — Съответни правомощия на Съвета на Европейския съюз и на Европейската комисия — Член 13, параграф 2 ДЕС — Принцип на лоялно сътрудничество — Член 263 ДФЕС — Допустимост“

1. Съветът на Европейския съюз иска отмяната на Решение на Европейската комисия от 3 октомври 2013 г. (наричано по-нататък „спорното решение“) за подписването на допълнение към Меморандума за разбирателство от 27 февруари 2006 г. относно финансовия принос на Швейцария към новите държави членки (наричан по-нататък „МР от 2006 г.“) [2]. МР от 2006 г. е споразумение между Европейския съюз и Конфедерация Швейцария (наричана по-нататък „Швейцария“), което предвижда политическия ангажимент на последната да изплати финансов принос за държавите членки, които се присъединяват към Европейския съюз на 1 май 2004 г., в замяна на достъпа на Швейцария до разширения вътрешен пазар (наричан по-нататък „финансовия принос на Швейцария“ или „ФПШ“). То е част от общ компромис, довел до приключване на преговорите по девет секторни споразумения.

2. Първо допълнение към МР от 2006 г., което предвижда подобен ангажимент по отношение на България и Румъния (присъединили се на 1 януари 2007 г.), е подписано през 2008 г. (наричано по-нататък „допълнението от 2008 г.“).

3. През 2013 г. се подписва друго допълнение във връзка с присъединяването на Хърватия през същата година (наричано по-нататък „допълнението от 2013 г.“). Докато МР от 2006 г. и допълнението от 2008 г. са подписани от името на Европейския съюз както от председателството на Съвета, така и от Комисията, то допълнението от 2013 г. е подписано само от Комисията.

4. МР от 2006 г. и допълненията от 2008 г. и 2013 г. съдържат необвързващи договорености между Швейцария и Европейския съюз, доколкото страните по тях, макар да притежават правоспособност по силата на международното право, са изразили своето намерение да *не* бъдат обвързани от тях съгласно международното право.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — C(2013) 6355 окончателен.

5. Жалбата на Съвета по същество се отнася до разпределението на правомощията между Съвета и Комисията във връзка с одобряването на необвързващо споразумение между Съюза и трета държава и разрешаването на подписването му, както и до изискванията, произтичащи от принципа на лоялно сътрудничество (наричано по-нататък „лоялно сътрудничество“), които се прилагат в този контекст. По-специално Съветът твърди, че Комисията не е поискала неговото одобрение, преди да подпише допълнението от 2013 г., за което е била упълномощена от Съвета само да започне преговори. С това свое действие Комисията взела сама решение относно политиката на Съюза и освен това пренебрегнала компетентността на държавите членки.

Право на ЕС

Договор за Европейския съюз

6. Член 4, параграф 1 ДЕС се позовава на принципа на предоставената компетентност, прогласен в член 5 ДЕС. Член 5, параграф 2 предвижда, че Съюзът действа „единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на държавите членки“.

7. Съгласно принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС, „Съюзът и държавите членки при пълно взаимно зачитане [трябва да] си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите“. Държавите членки следва да „вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза“, както и да „съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза“.

8. Член 13, параграф 2 ДЕС гласи: „Всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях. Институциите осъществяват лоялно сътрудничество помежду си“.

9. Съгласно член 15, параграф 1 ДЕС „Европейският съвет дава на Съюза необходимия тласък за неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети“.

10. Член 16, параграф 1 ДЕС гласи: „Съветът съвместно с Европейския парламент осъществява законодателни и бюджетни функции. Той осъществява функции по определяне на политиките и координиране, в съответствие с условията, предвидени в Договорите“. Съгласно член 16, параграф 3 ДЕС Съветът действа с квалифицирано мнозинство, освен когато в Договорите е предвидено друго. Член 16, параграф 6, алинея трета от ДЕС предвижда: „Съветът по външни работи разработва външната дейност на Съюза в съответствие със стратегическите насоки, определени от Европейския съвет, и осигурява съгласуваност в дейността на Съвета“.

11. Съгласно член 17, параграф 1 ДЕС Комисията „допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока[,] следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори[,] съблюдава прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда [и] осъществява функции по координиране, изпълнение и управление съобразно условията, предвидени в Договорите“. Освен това тя „осигурява външното представителство на Съюза“, с изключение на общата външна политика и политика на сигурност и на другите предвидени в Договорите случаи.

12. Членове 21 ДЕС и 22 ДЕС представляват общите разпоредби относно външната дейност на Съюза (глава 1 от дял V от ДЕС). Член 21, параграф 1 ДЕС посочва принципите, от които следва да се ръководи дейността на Съюза на международната сцена. Член 21, параграф 3, алинея втора от ДЕС предвижда, че Съюзът ще следи за съгласуваността между различните области на външната си дейност, както и между тези области и другите си политики. Съветът и Комисията осигуряват тази съгласуваност и си сътрудничат за тази цел. В член 22, параграф 1 ДЕС се посочва, че въз основа на принципите и целите, изброени в член 21 ДЕС, Европейският съвет определя стратегическите интереси и цели на Съюза. Решенията на Европейския съвет в това отношение са свързани с общата външна политика и политика на сигурност, както и с други области на външната дейност на Съюза, и се прилагат съгласно процедурите, предвидени в Договорите.

Договор за функционирането на Европейския съюз

13. Член 1, параграф 1 ДФЕС посочва, че ДФЕС „урежда функционирането на Съюза и определя областите, границите, условията и реда за упражняване на неговата компетентност“.

14. Член 2, параграф 1 ДФЕС посочва последиците от изключителната компетентност на Съюза в определена област: „[…] само Съюзът може да законодателства и да приема правно обвързващи актове, докато държавите членки имат тази възможност, единствено ако са оправомощени за това от Съюза или с цел прилагането на актовете на Съюза“.

15. Когато компетентността в определена област е споделена, член 2, параграф 2 ДФЕС предвижда, че: „Съюзът и държавите членки могат да законодателстват и да приемат правно обвързващи актове в тази област. Държавите членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята, [и] упражняват отново своята компетентност, доколкото Съюзът е решил да спре да упражнява своята“.

16. Член 2, параграф 6 ДФЕС гласи: „Обхватът, условията и редът за упражняване на компетентността на Съюза са определени от разпоредбите на Договорите по отношение на всяка отделна област“.

17. Член 7 ДФЕС (в дял II, „Разпоредби с общо приложение“) предвижда: „Съюзът следи за съгласуваността между различните си политики и действия, като отчита всички свои цели и се придържа към принципа на предоставената компетентност“.

18. Член 205 ДФЕС гласи: „Дейността на Съюза на международната сцена, съгласно настоящата част[3], се основава на принципите, преследва целите и се провежда в съответствие с общите разпоредби, посочени в глава 1 на дял V от [ДЕС]“[4].

19. Член 216 ДФЕС, който се съдържа в част пета, дял V, относно „[м]еждународни споразумения“, предвижда:

„1. Съюзът може да сключва споразумения с една или повече трети страни или международни организации, когато Договорите го предвиждат или когато сключването на споразумение е необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели, или е предвидено в някой от правно обвързващите актове на Съюза, или може да засегне общи правила или да измени техния обхват.

2. Сключените от Съюза споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки“.

3 — По-конкретно част пета от ДФЕС относно „[в]ъншна дейност на Съюза“.

4 — Вж. точка 12 по-горе.

20. В член 218 ДФЕС се определя процедурата за водене на преговори и сключване на такива споразумения [5]. Съветът „разрешава започване на преговорите, приема указанията за водене на преговорите, разрешава подписването и сключва споразуменията“ (член 218, параграф 2 ДФЕС). По специално Съветът, по предложение на преговарящия, приема „решение, с което разрешава подписването на споразумението, както и, при необходимост, временното му прилагане преди влизането му в сила“ (член 218, параграф 5 ДФЕС) и „решение за сключване на споразумението“ (член 218, параграф 6 ДФЕС).

21. В съответствие с член 263, параграф 1 ДФЕС Съдът осъществява контрол относно законосъобразността по-специално „на законодателните актове, на актовете на [...] Комисията [...], с изключение на препоръките и становищата, както и на актовете на Европейския парламент и на Европейския съвет, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни“. Вторият параграф на същата разпоредба посочва, че за тази цел Съдът „[...] е компетентен да се произнася по искове на държава членка, на Европейския парламент, на Съвета или на Комисията, на основание некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на Договорите или на всякаква правна норма, свързана с тяхното изпълнение, или злоупотреба с власт“.

22. Ако искът е обоснован, член 264, първа алинея ДФЕС изисква от Съда да обяви атакувания акт за недействителен. Член 264, втора алинея ДФЕС предвижда: „Независимо от това Съдът на Европейския съюз определя, ако счете за необходимо, онези от правните последици на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни“.

23. Член 278 ДФЕС посочва, че макар подадените до Съда искове да нямат суспензивно действие, Съдът може, ако счита, че обстоятелствата го изискват, да постанови спиране на изпълнението на оспорвания акт.

24. Съгласно член 279 ДФЕС Съдът „по делата, по които е сезиран [...] може да разпорежда необходимите временни мерки“.

Фактическата обстановка и спорното решение

МР от 2006 г.

25. Швейцария има достъп до вътрешния пазар въз основа на поредица двустранни споразумения. Вторият кръг от преговорите по тези споразумения съвпада с разширяването на Съюза през 2004 г.

26. На заседанието си от 10 март 2003 г. работната група за Европейската асоциация за свободна търговия (наричана по-нататък „работната група за ЕАСТ“) — която е подготвителен орган на Съвета — разглежда, във връзка с предвижданите преговори с Швейцария, препоръка на Комисията за решение на Съвета, с което да се упълномощи Комисията да започне преговори за адаптиране на няколко смесени споразумения с оглед на разширяването. Тази препоръка е свързана и с договарянето на споразумение относно финансов принос за икономическото и социално сближаване на разширения Съюз. Това споразумение се превръща в МР от 2006 г.

5 — Вж. също член 207 ДФЕС относно по-конкретни процедури за договаряне и сключване на международни споразумения в областта на общата търговска политика.

27. На 24 март 2003 г. работната група за ЕАСТ решава да препоръча на Комитета на постоянните представители на правителствата на държавите — членки на Европейския съюз (наричан по-нататък „Корепер“), да отправи покана към Съвета и евентуално към представителите на правителствата на държавите членки, действащи в рамките на Съвета (наричани по-нататък „държавите членки, действащи в рамките на Съвета)[6], да приемат проекторешение за упълномощаване на Комисията да договаря от името на (тогавашната) Европейска общност и нейните държави членки, наред с другото, споразумение с Швейцария относно финансов принос за икономическото и социално сближаване в разширения Съюз. В това проекторешение се посочва, че Комисията „ще води преговорите съгласно съдържащите се в настоящото указания и след консултации с [работната група за ЕАСТ]“. В тези указания за водене на преговори се посочва, че „Швейцария, в замяна на свободен достъп до разширения вътрешен пазар, следва да допринесе с финансово участие за социалното и икономическо сближаване в разширения [Съюз] по начин, сравним с този на Норвегия, Исландия и Лихтенщайн“, и че „ще бъде взето предвид специфичното положение на Швейцария“. Нито проекторешението, нито указанията за водене на преговори определят кой следва да подпише текста, постигнат в резултат от преговорите. В указанията за водене на преговорите се посочва, вероятно оптимистично, че споразумението следва да бъде договорено своевременно за разширяването през 2004 г.

28. През април 2003 г. Съветът упълномощава Комисията да води преговори с Швейцария.

29. На срещата на върха между ЕС и Швейцария от 19 май 2004 г. Европейският съюз приветства предложението на Швейцария да допринесе за икономическото и социално сближаване в разширения Съюз. Документ на Корепер, внесен като приложение към жалбата на Съвета в настоящото производство, посочва, че Съветът е приел този принос като част от общ компромис, довел до приключването на широк кръг преговори по девет секторни споразумения.

30. Между ноември 2004 г. и май 2005 г. Съюзът и Швейцария договарят МР от 2006 г. (чийто текст е приложен към спорното решение), който съдържа осем „насоки“.

31. Съгласно първата насока Федералният съвет на Швейцария следва да договори със съответните държави членки споразумения относно условията на ФПШ в размер на един милиард швейцарски франка за период от пет години, считано от датата на одобрение на средствата от швейцарския парламент. Тези средства са разпределени по държави членки във втората насока, където се посочва и че ФПШ може да финансира регионални и национални проекти и програми, както и такива, включващи няколко държави членки бенефициери. Третата насока се отнася до преразглеждането след две и четири години. Четвъртата насока установява насоките и областите на финансиране. Петата насока, която се отнася до „[и]нформация и координиране“, е свързана с взаимодействието между Федералния съвет и Комисията по отношение изпълнението на ФПШ. Освен това се посочва, че евентуално могат да се осъществяват проекти и програми в сътрудничество с други държави членки, които могат да се финансират чрез (тогавашните) инструменти на Общността. Съгласно шестата насока Федералният съвет избира проекти и програми със съгласие на държавите членки бенефициери. Седмата насока се отнася до изпълнението на проектите и програмите. Буква б) от седмата насока предвижда, че ФПШ ще бъде под формата на дарения или концесионни финансови механизми и няма да подлежи на възстановяване на Швейцария. Накрая, осмата насока, озаглавена „Изпълнение на приноса на Швейцария“, посочва, че Федералният съвет ще предложи швейцарският парламент да одобри финансиране в размер на един милиард

6 — В различни текстове на английски език на документи, които са релевантни в контекста на това дело, се посочват представителите на правителствата на държавите членки, „действащи“ или „заседаващи“ в рамките на Съвета. Не е ясно дали авторите на тези документи са влагали различен смисъл в тези термини.

швейцарски франка за изпълнението на ФПШ (което да започне през 2006 г.) и споразуменията, които се договарят с държавите членки, да съответстват на насоките, заложени в МР от 2006 г. Приложение [7] към МР от 2006 г. съдържа общо описание на съдържанието на тези двустранни рамкови споразумения.

32. В жалбата си Съветът твърди, че двете страни са се съгласили, че МР от 2006 г. ще съдържа само политически, необвързващи ангажименти (поради швейцарските вътрешни ограничения) и че това намерение следва да бъде отразено във формата и текста на споразумението. Комисията потвърждава, че нейното становище е било да подпише правно необвързващо споразумение.

33. На 20 октомври 2005 г. Комисията внася предложение за решение на Съвета, с което да се разреши сключването от името на (тогавашната) Европейска общност на МР от 2006 г. на основание член 159, алинея трета от ДЕО и член 300, параграфи 2 и 3 ДЕО (съответно относно икономическото и социално сближаване и сключването на международни споразумения). На 8 февруари 2006 г., след проведени преговори с работната група на ЕАСТ, Корепер приема с общо съгласие формата и съдържанието на текста, който да бъде подписан.

34. На 14 февруари 2006 г. Корепер призовава Съвета да приеме текста на Заключения на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета (наричани по-нататък „държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета“). Тези заключения се отнасят до предложението на Швейцария от 19 май 2004 г., приканват съответните държави членки, в контекста на определените насоки, да сключат споразумения с Швейцария относно „реда и условията“ за ФПШ, възлагат на председателя на Съвета да подпише МР от 2006 г. и упълномощават Комисията, в контекста на двустранните споразумения и МР от 2006 г., да управлява информацията, координирането и последващите задачи. В посочените заключения се отбелязва, че Комисията е съгласна с тези задачи и желае да потвърди това съгласие, като също подпише МР от 2006 г. Съветът твърди, че по това време се е считало, че МР от 2006 г. попада в обхвата на споделената компетентност на Съюза и на държавите членки.

35. На 27 февруари 2006 г. МР от 2006 г. е надлежно подписан „от името на Федералния съвет на Швейцария“, „от името на председателството на Съвета на Европейския съюз“ и „от името на Европейската комисия“ [8].

Допълнението от 2008 г.

36. На 20 декември 2006 г. Съветът и държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, приемат заключения, упълномощаващи председателя на Съвета и Комисията да водят преговори по допълнението от 2008 г. Параграф 3 от тези заключения посочва, че председателят на Съвета, подпомаган от Комисията, е натоварен със задачата да предприеме необходимите дискусии с Федералния съвет на Швейцария, за да може МР от 2006 г. да бъде адаптиран възможно най-скоро.

37. На 14 май 2008 г. с друг набор от заключения председателят на Съвета е упълномощен да подпише допълнението от 2008 г., а на Комисията се възлагат управленски задачи, сходни с посочените в МР от 2006 г. Не се предвижда и допълнението от 2008 г. да бъде правно обвързващо; то съдържа само политически ангажименти. Освен това основанието за подписване от Комисията на допълнението от 2008 г. е същото като това за подписването на МР от 2006 г.

7 — Друго приложение съдържа декларация на Португалия и Гърция относно ФПШ.

8 — На 20 декември 2007 г. Швейцария сключва рамкови споразумения с десетте държави членки, присъединили се през 2004 г.

38. На 25 юни 2008 г. е подписано допълнението от 2008 г. „от името на Федералния съвет на Швейцария“, „от името на председателството на Съвета на Европейския съюз“ и „от името на Европейската комисия“.

Допълнението от 2013 г. и спорното решение

39. На 20 декември 2012 г. Съветът и държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, отново приемат заключения, упълномощаващи Комисията, в тясно сътрудничество с председателството на Съвета, да предприеме необходимите преговори за адаптирането на ФПШ към присъединяването на Хърватия (наричани по-нататък „заключенията от 2012 г.“). В тях Комисията се приканва да се допитва редовно до работната група за ЕАСТ относно напредъка на обсъжданията.

40. На 17 декември 2012 г. Комисията формулира становище, което да бъде включено в протокола на Корепер, със следното съдържание:

„Заключенията относно [ФПШ] за Хърватия представляват политическо решение по член 16 [ДЕС]. С член 16 на Съвета се предоставят правомощия за вземане на политически решения. Следователно заключенията следва да се възприемат като политическо решение на Съвета, а не на държавите членки.

Комисията взема под внимание политическото решение, взето от Съвета, и въз основа на това ще приеме поканата за започване на дискусии с Швейцария от името на [Съюза]. В това отношение Комисията припомня позицията си по C-28/12 и C-114/12[9], които все още се разглеждат от Съда“ [10].

41. След като Европейската служба за външна дейност (наричана по-нататък „ЕСВД“), която подпомага Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, информира работната група за ЕАСТ, че обсъжданията с Швейцария са приключили успешно, членовете на работната група за ЕАСТ обявяват, че ще предадат резултатите на съответните си столици за проверка. През август 2013 г. не се провеждат заседания на работната група. Съветът посочва, че при неформалната размяна на писма по електронната поща между преговарящите, преговарящите от швейцарска страна са използвали текст на допълнението, в който председателят на Съвета е бил посочен като един от подписалите.

42. На 3 октомври 2013 г. Комисията приема спорното решение, с което се одобрява допълнението от 2013 г. и се упълномощават заместник-председателят, отговарящ за външните отношения (с други думи, Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност) и комисарят, отговарящ за регионалната политика, да

9 — Тези дела вече не са висящи: вж. решения Комисия/Съвет, C-28/12, EU:C:2015:282 и Комисия/Съвет C-114/12, EU:C:2014:2151. В своето решение по дело C-28/12 Съдът постановява, че дадено решение е несъвместимо с член 218, параграфи 2, 5 и 8 от ДФЕС, а следователно и с член 13, параграф 2ДЕС, ако то i) слива, от една страна, акт относно подписването на съответните споразумения от името на Европейския съюз и тяхното временно прилагане от последния, а от друга страна, акт относно временното прилагане на тези споразумения от държавите членки, когато не е възможно да се установи кой акт отразява волята на Съвета и кой изразява волята на държавите членки, и ii) е прието в рамките на процедура, в която се смесват, без да могат да се разграничат едни от други, елементи на процеса за вземане на решения от Съвета и елементи с междуправителствен характер (вж. точки 49 и 51). По дело C-114/12 (което приключва с решение преди дело C-28/12) Съдът постановява, че първото основание следва да бъде уважено, без да е необходимо да разглежда останалите основания (свързани със сходни форми на дейност с участието на Съвета и държавите членки), изтъкнати от Комисията в подкрепа на жалбата ѝ (вж. точка 104).

10 — В своята защита в настоящото производство Комисията описва положението си по следния начин: Съветът не може едновременно да защитава своята собствена самостоятелност и тази на неговите производства по отношение на държавите членки и изглежда бърка ролята си като институция на ЕС с тази на държавите членки.

подпишат допълнението от 2013 г. от името на Съюза. Комисията не е искала предварително разрешение от Съвета и държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета. Като правно основание за спорното решение в него се посочва член 17 ДЕС. В деня на приемането му решението е било неофициално съобщено на Съвета и изпратено на швейцарските органи.

43. Спорното решение се състои от осем съображения, един-единствен член и приложение, включващо допълнението от 2013 г.

44. В релевантната в случая част съображение 2 се отнася до позицията на Съвета (в заключенията от 2012 г.) да води преговори с Швейцария относно ФПШ за Хърватия и да покани Комисията да започне тези преговори. Съображение 3 посочва изявлението на Комисията (за включване в протокола на Корепер), в което се обяснява, че заключенията от 2012 г. следва да се тълкуват като политическо решение на Съвета по член 16 ДЕС и че на това основание тя е приела поканата да започне обсъждания с Швейцария от името на Съюза. Съгласно съображение 5 предложеното допълнение се основава на позицията на Съюза, отразена в заключенията от 2012 г., които от своя страна се опират на МР от 2006 г. и допълнението от 2008 г. Тази позиция изразява подкрепа за желанието на Хърватия да се възползва от ФПШ. Съображение 6 посочва, че в съответствие с позицията на Съюза предложеното допълнение отразява политическия ангажимент на Швейцария да договори с Хърватия споразумение относно ФПШ, основаващ се на същите принципи както и за предишните бенефициери и изчислен пропорционално на първоначалния ФПШ. Съображение 7 посочва, че предлаганото допълнение няма финансови последици за бюджета на ЕС. Съображение 8 посочва, че „предлаганото допълнение не поражда и няма за цел да породи обвързващи или правни задължения за която и да било от страните съгласно националното или международното право“.

45. Единственият член на спорното решение посочва, че Комисията одобрява допълнението от 2013 г. и упълномощава заместник-председателя, отговарящ за външните отношения, в качеството ѝ на заместник-председател на Комисията, както и члена на Комисията, отговарящ за регионалната политика, да го подпишат от името на Съюза.

46. Допълнението от 2013 г. предвижда то да бъде подписано „от името на Европейския съюз“ от тези членове на Комисията, а „от името на Конфедерация Швейцария“ — от Федералния съвет на Швейцария. То съдържа встъпителна част и три параграфа.

47. В параграф 3 Федералният съвет на Швейцария изразява съгласието си да договори споразумение с Хърватия относно условията за ФПШ в размер на 45 милиона швейцарски франка (в допълнение към приноса, посочен в първата насока от МР от 2006 г.), изчислен за период от пет години, считано от одобрението на тези средства от швейцарския парламент. Освен това Федералният съвет на Швейцария възнамерява да извърши плащането до 31 май 2017 г.[11]. Съгласно параграф 2 (изпълнение на допълнителния ФПШ) Федералният съвет на Швейцария се съгласява да предложи на швейцарския парламент да одобри допълнителното финансиране в размер на 45 милиона швейцарски франка, което да започне през 2014 г. Параграф 3 посочва, че другите насоки, съдържащи се в МР от 2006 г. и приложението към него, се прилагат mutatis mutandis.

48. По време на заседанията на работната група за ЕАСТ от 15 и 23 октомври 2013 г. Комисията заявява, че е предоставила нова информация и е потвърдила позицията си. Правната служба на Съвета и държавите членки възразяват срещу действията на Комисията, по-специално срещу това, че не е поискала неговото одобрение относно резултатите от обсъжданията и че не е спазила правомощията на държавите членки. Вследствие на това председателството изпраща до

11 — Тоест до изтичане срока на действие на швейцарското правно основание (Федералния закон от 24 март 2006 г. относно сътрудничеството с държавите от Източна Европа).

Съвета и държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, проектозаключения, с които те официално биха одобрили резултатите от обсъжданията на заседанието на Съвета от 19 ноември 2013 г. (дата, която според твърденията е известна на Комисията). Съветът твърди, че в заседанието от 23 октомври 2013 г. ЕСВД е изтъкнала несъгласието на Комисията с тези заключения.

49. По време на заседанието от 31 октомври 2013 г. работната група за ЕАСТ решава да изготви и представи на Съвета проект на заключения на Съвета и държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, съгласно който допълнението от 2013 г. ще бъде подписано от Федералния съвет на Швейцария, председателството на Съвета и Комисията и ролята на последната ще е същата като ролята ѝ в рамките на МР от 2006 г. и допълнението от 2008 г. По време на заседание, проведено предходния ден, представителите на ЕСВД уведомяват председателството на Съвета, че Комисията възнамерява да отхвърли предвидения в тези заключения мандат.

50. На 7 ноември 2013 г. членът на Комисията, отговарящ за регионалната политика, подписва допълнението от 2013 г. от името на Съюза. Това негово действие се основава на спорното решение, без да е получено предварително разрешение от Съвета. На следващия ден той изпраща подписаното допълнение от 2013 г. с придружително писмо до швейцарските органи.

51. На 19 ноември 2013 г. Съветът и държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, приемат позиция по спорното решение, след като са получили писменото становище от правната служба на Съвета относно правилната процедура, която следва да се прилага за сключването с трети страни и международни организации на инструменти, чиято цел не е да са правно обвързващи, но съдържат поети от Съюза политически ангажименти. На 9 декември 2013 г. Съветът приема позиция, в която изразява своето несъгласие с начина, по който Комисията е действала в настоящия и в други подобни случаи.

52. На 30 юни 2015 г. Швейцария и Хърватия подписват двустранно рамково споразумение относно изпълнението на Швейцарско-хърватската програма за сътрудничество за намаляване на икономическите и социални различия в рамките на разширения Европейски съюз.

Твърдения за нарушения и производство

53. Жалбата на Съвета за отмяна на спорното решение се основава на член 263 ДФЕС и съдържа две основания. Според първото основание с приемането на спорното решение Комисията нарушила принципа на разпределение на правомощията по член 13, параграф 2 ДЕС, а следователно и принципа на институционалното равновесие. Според второто основание действията на Комисията, довели до[12] приемането на спорното решение и подписването на допълнението от 2013 г., са нарушили принципа на лоялно сътрудничество по член 13, параграф 2 ДЕС. Макар поради това Съветът да иска отмяната на спорното решение, той моли Съда да постанови запазване на действието на решението до неговата замяна. Съветът иска също така Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

54. Комисията иска Съдът да отхвърли жалбата. Тя твърди, че спорното решение е прието изцяло в рамките на правомощията, предоставени с Договорите, и че е действала при пълно спазване на принципа на лоялно сътрудничество. Комисията също иска Съдът да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

55. Съветът иска в съответствие с член 60, параграф 1 от Процедурния правилник Съдът да разпредели делото на голям състав.

12 — Вж. обаче и точка 118 по-долу.

56. В допълнение към основните становища на Съвета и на Комисията чешкото, финландското, френското, германското, гръцкото, унгарското, литовското, полското правителство, както и правителството на Обединеното кралство, са допуснати да встъпят като страни по делото и са представили писмени становища. В съдебното заседание от 2 юни 2015 г. са изслушани главните страни и посочените встъпили страни, с изключение на финландското, унгарското, литовското и полското правителство. Всички встъпили страни подкрепят жалбата на Съвета.

Анализ

По допустимостта

57. Според мен възниква предварителният въпрос кой акт подлежи на съдебен контрол съгласно член 263 ДФЕС. Ясно е, че спорното решение е акт на Комисията[13], въпреки че не е съвсем ясно до какво води това изискване на член 263 ДФЕС[14]. Все пак не е съвсем явно дали това решение е акт, предназначен да произведе правно действие по отношение на трети страни.

58. Не е повдигнато възражение относно допустимостта на жалбата на Съвета за отмяна. Все пак Съдът е компетентен служебно да разгледа въпроса дали спорното решение подлежи на обжалване по член 263 ДФЕС, тъй като това е въпрос, който се отнася до неговата компетентност[15], но той не може да основе решението си на разгледано служебно основание, без преди това да прикани страните да представят становище по него[16]. Освен това проверката на допустимостта логически предхожда проверката по същество на всяко основание[17].

59. Никоя от страните не посочва в писменото си становище защо счита, че спорното решение изпълнява (или не изпълнява) условията по член 263 ДФЕС. Въпреки това, в отговор на поставени им от Съда въпроси, в съдебното заседание и двете страни поставят проблема за степента, в която допълнението от 2013 г., въпреки необвързващия си характер, може да породи правно действие или последици. Такива въпроси очевидно са от значение не само за

13 — Спорното решение попада в обхвата на „актовете с общо приложение, от законодателно или друго естество, и индивидуалните актове“: вж. решение Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 56.

14 — В скорошно решение Съдът е разгледал по същество жалбата за отмяна по член 263 ДФЕС, насочена срещу това, което Съдът нарича „изпълнява[не на] намеренията [на Комисията], заявени на 5 август 2013 г.“, по-специално чрез представяне на писмено становище до International Tribunal for the Law of the Sea от името на Съюза (решение Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:663, т. 37). Съдът описва предмета на жалбата на Съвета като „[непредоставяне от Комисията] за предварително одобрение съдържанието на писменото становище, представено [...] от името на Съюза“ (точка 38 от същото решение). Логично Съдът е трябвало да приеме жалбата на Съвета по това дело за допустима (вж. още бележка под линия 17 по-долу). Ако това е така обаче, възникват поредица въпроси относно приложното поле на член 263 ДФЕС. Как следва да се проверява дали е спазен срокът в последната алинея на член 263 ДФЕС, когато спорната мярка е „изпълнява[не на] намеренията“ на институцията? Ако жалбата бъде уважена, какво точно се отменя? Необходимо ли е все пак да се установи дали мярката, чрез която са изразени тези намерения, е акт, подлежащ на съдебен контрол съгласно член 263 ДФЕС? Колко широко е понятието „изпълнява[не на] намеренията“? Има ли значение дали намеренията са на институцията, срещу която е подадена жалбата за отмяна? Изобщо може ли производството по член 263 ДФЕС да бъде използвано, за да се иска отмяна на бездействието на Комисията (при положение, че за тази цел изглежда е предвиден член 265 ДФЕС)?

15 — Вж. например решение Planet/Комисия, C-564/13 P, EU:C:2015:124, т. 20 и цитираната съдебна практика.

16 — Вж. например решения Комисия/Ирландия и др., C-89/08 P, EU:C:2009:742, т. 57 и Planet/Комисия, C-564/13 P, EU:C:2015:124, т. 20 и цитираната съдебна практика.

17 — Не е такъв обаче анализът на Съда в решение Франция/Комисия, C-233/02, EU:C:2004:173, т. 26. В него Съдът не разглежда първо възраженията на Комисията, че „Насоките за регулаторно сътрудничество и прозрачност“, сключени от нея със Съединените американски щати, не са обвързващи и не произвеждат правно действие и следователно не са мярка на Комисията, срещу която би могла да бъде подадена жалба за отмяна. Съдът не е счел за необходимо да се произнесе по тези възражения, тъй като исканията е трябвало да бъдат отхвърлени по същество. В други случаи Съдът е счел за необходимо да разгледа делото по същество, за да се произнесе по допустимостта, поради неразривната връзка между двата въпроса: вж. например решение Франция/Парламент C-237/11 и C-238/11, EU:C:2012:796, т. 20 и цитираната съдебна практика. Вж. още моето заключение по дело Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:490, т. 36 и цитираната съдебна практика. В решение Съвет/Комисия, C-73/14 Съдът е възприел коренно различен подход, който би могъл да разшири обхвата на жалбата по член 263 ДФЕС: вж. бележка под линия 14 по-горе. Ако действително понастоящем позицията е, че при междуинституционални спорове Съдът е склонен да не бъде толкова строг по отношение на допустимостта, когато важен принципен въпрос се нуждае от разрешаване, вероятно би било по-добре това изрично да се заяви.

това дали да се приложат редът и условията, предвидени в член 218 ДФЕС, но и за факта, че само актове, които са предназначени да произведат правно действие, подлежат на съдебен контрол по член 263 ДФЕС. Затова според мен на страните е била дадена достатъчно възможност да бъдат изслушани. Следователно няма пречка Съдът да разгледа служебно този свързан с компетентността въпрос.

60. Съгласно член 263 от ДФЕС Съдът осъществява контрол относно законосъобразността на актовете на Комисията (с изключение на препоръките и становищата), предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни. На такъв контрол подлежат всички приети от институциите на Съюза актове — независимо от естеството или формата им — при условие че имат за цел да породят правни последици [18]. Следователно характеризирането на даден акт като „политически“ не го изключва непременно от приложното поле на член 263 ДФЕС, при условие че поражда правно действие. Същото се отнася и до липсата на конкретни разпоредби в Договорите относно реда за приемане на даден акт [19].

61. Оказва се, че когато се оспорва законосъобразността на актове, приети при упражняване компетентността на Съюза по международни въпроси, Съдът е използвал различни методи, за да прецени действието на даден акт. Така един спорен акт може да породи правно действие по-специално поради своето съдържание и намерението на автора си [20]. Това действие може да се отнася до отношенията между институциите на ЕС и между държавите членки и институциите на ЕС [21]. Възможно е също актът да има за цел да позволи на Съюза участие във външна дейност, пораждаща правно действие, чиито последици върху институциите, държавите членки и правото на ЕС трябва да бъдат проверени [22]. Така е приета за допустима жалба за отмяна на акт, с който се сключва международно споразумение, тъй като споразумението е имало за цел да произведе правно действие [23], каквато е била целта и на решение, с което Съветът е искал да задължи Комисията да следва конкретна и подробна процедура за водене на преговори за международно споразумение [24]. Въпреки че препоръките на Международната организация по лозарство и винарство не попадат в обхвата на допустимостта по член 263 ДФЕС и нямат задължителен характер съгласно международното право, тези препоръки са определени като „годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба в областта на общата организация на лозаро-винарските пазари“, конкретно поради тяхното инкорпориране в правото на Съюза [25].

62. Друг възможен метод е да се разгледа характерът на спорния акт заедно с наведеното основание. Жалби по член 263 ДФЕС могат да се подават по-специално на основание липса на компетентност. Независимо дали даден акт сам по себе си поражда правно действие, фактът, че е приет от една институция, макар Договорите да оправомощават друга институция за това, означава, че актът, който се състои в приемане на решението, има правно действие (чрез изземване на правомощията на втората институция). В настоящия случай прилагането на този метод би означавало, че ако Комисията е взела дадено решение, а по същество, предвид основанията за отмяна, в Договорите се предвижда, че това решение е в правомощията на Съвета, обжалваният акт на Комисията има правно действие по смисъла на член 263 ДФЕС.

18 — Вж. решение Комисия/Съвет, C-425/13, EU:C:2015:483, т. 26 и цитираната съдебна практика. Първоначалният критерий е установен в решение Комисия/Съвет, 22/70, EU:C:1971:32 (известно като решение „AETR“), т. 42.

19 — Изглежда това е в основата на решение Комисия/Съвет, C-27/04, EU:C:2004:436.

20 — Вж. решения Комисия/Съвет, C-425/13, EU:C:2015:483, т. 27 и цитираната съдебна практика и Athinaïki Techniki/Комисия, C-521/06 P, EU:C:2008:422, т. 42.

21 — Вж. например решение AETR, т. 55.

22 — Вж. например решение AETR, т. 47 и 53.

23 — Решение Франция/Комисия, C-327/91, EU:C:1994:305, т. 15.

24 — Вж. решение Комисия/Съвет, C-425/13, EU:C:2015:483, т. 29. В точка 28 Съдът също така се позовава на постановеното преди от него (в решение Комисия/Съвет, C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 40), че акт, приет на основание член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС, произвежда правно действие. Макар Съдът да поставя ударение върху същността на акта, правното действие е установено въз основа на формален критерий, а именно посочените като правно основание разпоредби.

25 — Решение Германия/Съвет, C-399/12, EU:C:2014:2258, т. 63 и 64.

63. До същия извод може да се стигне, като се разгледа действието на самото спорно решение, включително неговата цел.

64. Спорното решение е акт, с който Комисията одобрява външна дейност на Съюза под формата на необвързващо международно споразумение с трета държава и разрешава подписването на това споразумение. Следователно Съюзът (действащ чрез лицата, упълномощени за това със спорното решение) извършва дейност във външно отношение, като подписва това споразумение, с което дава съгласието си за него.

65. Ако допълнението от 2013 г. бе международно споразумение по смисъла на член 218 ДФЕС (тоест „всеки ангажимент, който е поет от международноправни субекти и има обвързваща сила, независимо от формалната му квалификация“)[26], жалбата на Съвета явно щеше да бъде насочена срещу акт, който има правно действие. Спорното решение би изразявало съгласието на Съюза на международно равнище да бъде обвързан от това споразумение съгласно международното право[27]. Такъв акт поражда задължения и следователно произвежда правно действие[28]. Напротив, както посочва Съдът в решение Франция/Комисия, тъй като дадено международно споразумение има за цел да произведе правно действие, актът, чрез който то се сключва, следва да бъде обжалваем[29]. Освен това в такъв случай щеше да е ясно, че съгласно член 218, параграфи 2 и 6 ДФЕС Съветът, а не Комисията, е компетентен да даде съгласие относно неговото съдържание и да разреши подписването му.

66. Безспорно е обаче, че допълнението от 2013 г. не е такова споразумение. Съгласно международното право и правото на ЕС обвързващото действие на споразумение зависи по-специално от намерението на страните да бъдат обвързани от него по силата на международното право[30]. Това намерение трябва да се установи по-конкретно въз основа на действителните условия на споразумението, както и на обстоятелствата, при които е било изготвено[31]. Напротив, наименованието и формата на споразумението не са от решаващо значение, за да се определи дали международното споразумение има обвързващ характер[32].

26 — Решение Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 83 и цитираната съдебна практика. Член 218 ДФЕС се прилага по отношение на договори по смисъла на член 2, точка 1, буква а), подточка i) от Виенската конвенция за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации, A/CONF.129/15 (наричана по-нататък „Виенската конвенция от 1986 г.“): вж. решение Франция/Комисия, C-327/91, EU:C:1994:305, т. 25. Вж. още становище по дело 1/13, EU:C:2014:2303, т. 37.

27 — Съгласно международното право утвърждаването и подписването са сред начините за изразяване на съгласие за обвързване с договор: вж. член 11 от Виенската конвенция от 1986 г. и Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г., Сборник договори на Организацията на обединените нации, том 1155, стр. 331 (наричана по-нататък „Виенската конвенция от 1969 г.“).

28 — Вж. член 18 както от Виенската конвенция от 1969 г., така и от Виенската конвенция от 1986 г.

29 — Решение Франция/Комисия, C-327/91, EU:C:1994:305, т. 15.

30 — Вж. например решение Франция/Комисия, C-233/02, EU:C:2004:173, т. 42.

31 — Вж. решение Франция/Комисия,C-233/02, EU:C:2004:173, т. 43 и 44, както и решение на Международния съд по дело относно морските граници и териториални въпроси между Катар и Бахрейн, компетентност и допустимост, Сборник съдебна практика на Международния съд 1994 г., стр. 112, на стр. 120-121, т. 23. Когато тези условия са ясни, страните не могат впоследствие да претендират, че са имали други намерения (точка 27 от същото решение на Международния съд).

32 — Вж. становище по дело 1/75, EU:C:1975:145, част А, параграф втори, както и решение на Международния съд по дело относно морските граници и териториални въпроси между Катар и Бахрейн, цитирано в бележка под линия 31 по-горе, на стр. 120-121, т. 23. Следователно използването на наименованието „меморандум за разбирателство“ (МР) или „допълнение“ към него не е от решаващо значение. Вж. още решение на Международния съд по дела на Югозападна Африка, Предварителни възражения, Сборник съдебна практика на Международния съд 1962 г., т. 331. Всъщност тези термини могат да се използват и за двата вида международни споразумения. Отделът за договори към Службата на Организацията на обединените нации по правните въпроси коментира, че терминът МР „често се използва за означаване на по-неофициален правен инструмент в сравнение с типичния договор или международно споразумение. Често то установява оперативни договорености в съответствие с рамково международно споразумение. Използва се още за уреждането на технически или конкретни въпроси. […] Например Обединените нации обикновено сключват [МР] с държави членки с цел да организират своите мироопазващи операции или да организират конференции на Обединените нации. Обединените нации считат тези [МР], сключени от ООН, за обвързващи и ги вписват служебно“. United Nations, Treaty Handbook (2012), p. 68. Вж. още например *Aust*, A. Modern Treaty Law and Practice. 2. ed., Cambridge University Press, 2007, p. 26 и *Gautier*, P. Non-binding Agreements. — In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2006.

67. В настоящия случай МР от 2006 г. и допълнението от 2013 г. отразяват съгласуваната воля, която е резултат от преговорите между Съюза и Швейцария, относно политическия ангажимент на последната да договори с Хърватия споразумение за условията за ФПШ. Независимо дали ангажиментът е едностранен или взаимен, това само по себе си не променя неговия незадължителен характер от правна гледна точка. Според текста на допълнението от 2013 г. Швейцария „възнамерява да отпусне средствата до 31 май 2017 г.“. Освен това тя „се съгласява да води преговори“ с Хърватия и „приема да предложи на парламента на Швейцария да одобри допълнителни средства“. Другите насоки, сдържащи се в МР от 2006 г. и приложението към него, се прилагат и по отношение на споразумението относно ФПШ за Хърватия[33]. Следователно споразумението между Швейцария и Съюза се състои от „насоки“, а ангажиментите на Швейцария са формулирани по начин, който показва по-скоро намерение, а не с императивни изрази (като например „следва“, „трябва“, „се задължава“), изразяващи задължения. Освен това нито допълнението от 2013 г., нито МР от 2006 г. съдържат разпоредби например относно влизането им в сила, тяхното ратифициране, вписване или депозиране другаде, както и относно уреждането на спорове във връзка с тях. Тези съображения, взети заедно, до голяма степен сочат липсата на намерение за обвързване от допълнението от 2013 г.

68. Обстоятелствата около договарянето на допълнението от 2013 г. насочват към същия извод. Съображение 8 от спорното решение посочва, че допълнението от 2013 г. „не създава, нито има за цел да създаде, обвързващи или правни задължения за която и да било от страните съгласно националното и международното право“. Докладите на Федералния съвет на Швейцария, изготвени за швейцарския парламент, подкрепят тази позиция. Това също така означава, че страните не са се съгласили да поемат задължения, за нарушаването на които биха могли да носят отговорност съгласно международното право.

69. Все пак фактът, че допълнението от 2013 г. не е международно споразумение по смисъла на член 218 ДФЕС, не означава автоматично, че спорното решение няма за цел да произведе правно действие. Всъщност действието на споразумение (обвързващо или друго) съгласно международното право се различава от действието съгласно правото на ЕС на акта, чрез който (компетентната) институция на Съюза изразява съгласие с неговото съдържание и разрешава подписването му[34].

70. Допълнението от 2013 г. представлява част от компромис, довел до сключване на обвързващи секторни споразумения между Съюза и Швейцария, и установява параметрите за правно обвързващи двустранни споразумения между Швейцария и всяка държава членка бенефициер. Въз основа на допълнението от 2013 г. трета държава поставя началото на парламентарен процес с цел започване на преговори с нова държава членка за обвързващо споразумение. В резултат от подписването, което Комисията разрешава, Съюзът е обвързан от всички последици, които международното право може да свърже с това подписване и с отношенията между страните по необвързващо споразумение.

71. Спорното решение и подписаното допълнение от 2013 г. произвеждат правно действие и по отношение на други институции на ЕС и държавите членки. Доколкото Съюзът е бил компетентен да подпише такова споразумение с трета държава (независимо коя институция е имала правомощието да го утвърди и подпише и дали компетентността за това е била изключителна или споделена с държавите членки), необходимостта да се гарантира единството на външното представителство на Съюза, както и свързаният с това принцип на лоялно

33 — Параграф 3 от допълнението от 2013 г.

34 — В международното право има много различни инструменти, които не са обвързващи, но въпреки това могат да накарат субектите на международното право да променят поведението си, като например тълкуване на договори от международни съдилища и трибунали с компетентност за това или необвързващи решения на органи на международни организации.

сътрудничество, който се прилага в отношенията между държавите членки и Съюза и между институциите на ЕС, изискват от институциите на ЕС и държавите членки да си сътрудничат за постигане целите на Съюза, да се въздържат от възпрепятстване на тази дейност и да следят за съгласуваността между различните политики на Съюза [35].

72. Поради тези съображения считам, че жалбата на Съвета действително е подадена срещу акт, който подлежи на обжалване по член 263 ДФЕС.

По същността на жалбата

Предварителни бележки

73. Съдът за пореден път е сезиран с искане да разгледа разпределението на правомощията между институциите на ЕС по отношение на форма на външна дейност на Съюза, за която Договорите изглежда не предвиждат отделни процедурни правила [36]. С жалбата си Съветът приканва Съда да определи кои разпоредби от правото на ЕС трябва да бъдат спазени, за да стане Съюзът страна по необвързващо споразумение с трета държава.

74. Ако член 17 ДЕС не предоставя на Комисията правомощието да утвърждава и разрешава подписването от Съюза на споразумение като допълнението от 2013 г., Комисията не е спазила принципа, прогласен в член 13, параграф 2, първо изречение от ДЕС, и спорното решение трябва да се отмени. Това би означавало още, че член 17 ДЕС не е бил правилното правно основание за спорното решение.

75. Обратно, ако Съдът отхвърли първото основание, законосъобразността на решението все пак може да бъде оспорена. Това е така, тъй като акт от типа на спорното решение трябва да се основава на материалноправна компетентност на Съюза и да посочва подходящото правно основание. Логично е въпросът дали Съюзът притежава материалноправна компетентност, да предхожда въпроса за разпределението на правомощията между институциите на Съюза в областите, в които Съюзът е компетентен. Той предхожда и въпроса за разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки (въпрос, по който страните са изразили позиция в своите становища) [37] и за необходимостта да се посочи правно основание. Освен това спорът на страните относно приложното поле на членове 16 ДЕС и 17 ДЕС може да се окаже безпредметен в контекста на съдържанието на разпоредбите, предоставящи материалноправна компетентност. Доколкото тези разпоредби предвиждат изрична процедура за формата на предприеманите действия за упражняване на разглежданата компетентност, нито член 16 ДЕС, нито член 17 ДЕС сами по себе си биха могли да уреждат въпроса коя институция е компетентна да действа.

76. Ето защо ми се струва, че от Съда се иска да се произнесе по принципен въпрос („кой има правомощие да действа: Съветът или Комисията?“) при обстоятелства, при които може да не е необходимо този въпрос да бъде разглеждан. Това е така, тъй като от Съда не се иска да се произнесе по законосъобразността на спорното решение на основания, свързани с материалноправната компетентност на Съюза, или в които се твърди, че в спорното решение тази компетентност не е посочена. Макар да приемам, че може никоя от страните да няма интерес да повдига тези въпроси, жалбата на Съвета все пак поставя поредица предварителни въпроси относно компетентността на Съюза.

35 — Вж. например член 21, параграф 3 ДЕС и членове 7 ДФЕС и 205 ДФЕС.

36 — Вж. още например решения Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400 и Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:663.

37 — Вж. точки 82—84 по-долу.

77. Съдът е компетентен служебно да разгледа въпроса дали конкретна институция на Съюза има правомощие да действа [38]. A fortiori същото важи и за компетентността на самия Съюз. Значението на този въпрос е толкова основополагащо, че е свързан с обществения ред. В съдебното заседание Съдът зададе въпроси на страните точно по този проблем. Никоя от тях обаче не отговори на въпроса кои разпоредби от Договора, съгласно принципа на предоставената компетентност, предоставят компетентност на Съюза да утвърждава МР и да разрешава неговото подписване в областта, за която се отнася решението (и независимо дали тези разпоредби е трябвало да бъдат посочени в спорното решение). Вместо това и двете страни отбелязаха само изискването да се посочва правно основание. Комисията твърди, че спорното решение не е правнообвързващо и следователно не е било необходимо да се посочва (материално)правно основание; достатъчно било посочването на член 17 ДЕС. След като позицията на Комисията е такава, логично тя би трябвало да поиска от Съда да отхвърли жалбата на Съвета като недопустима, тъй като липсва обжалваем съгласно член 263 ДФЕС акт [39]. Вероятно Съветът е счел, че спорното решение поражда правно действие (иначе не би подал жалба) — в съдебното заседание той потвърждава тази своя позиция — но при все това не твърди, че то следва да се отмени, тъй като не е посочено (материално)правно основание. В резултат на това според мен Съдът не може да разглежда нито компетентността на Съюза, нито необходимостта да се посочва правно основание.

78. Не се поставя въпросът дали съгласно международното право и правото на ЕС Съюзът може да стане страна по необвързващо споразумение. Също така не се оспорва компетентността на Комисията, на която е възложено външното представителство на Съюза [40], да води преговори за такива споразумения и по принцип, да ги подписва. Освен това самият Съвет явно е съгласен, че може да се прави разлика между меморандуми за разбирателство или други подобни инструменти, от една страна, с които Съюзът поема политически ангажименти, и административни договорености, от друга страна, които институция или орган на ЕС може да сключи от свое име в съответствие с принципа на административна автономност в член 335 ДФЕС. По отношение на предварителните въпроси за правоспособност и компетентност съгласно международното право и правото на ЕС, препращам към принципите, посочени в моето заключение по съединени дела C-103/12 и C-165/12, Парламент и Комисия/Съвет [41].

79. Позицията на Съвета и по двете основания съответства на изложената в документ на Съвета относно сключването от Европейския съюз на меморандуми за разбирателство, съвместни становища и други текстове, съдържащи политически ангажименти, с трети страни и международни организации [42]. Този документ е изготвен на фона на нарастващата според Съвета тенденция Комисията да подписва необвързващи споразумения, които съдържат политически ангажименти за ЕС. В своето становище Комисията се позовава на изявлението си в отговор на този документ, изразяващо мнението ѝ, че „във външното представителство на Съюза Комисията прилага съответните разпоредби от Договорите“.

80. Дали първоначалната мярка (тоест заключенията от 2012 г.), с която Съветът и държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, разрешават воденето на преговорите за допълнението от 2013 г., е акт, попадащ в обхвата на член 263 ДФЕС, и е разрешен по друг начин съгласно Договорите, са въпроси, които (логично) не са поставени пред Съда. Действително би било изненадващо Съветът да иска отмяна на собствените си заключения. Комисията вероятно също

38 — Вж. например решение Salzgitter/Комисия, C-210/98 P, EU:C:2000:397, т. 56 и цитираната съдебна практика.

39 — Задължението за мотивиране се прилага за всички актове, срещу които може да се подава жалба за отмяна: вж. решение Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 42.

40 — Вж. член 17, параграф 1 ДЕС.

41 — EU:C:2014:334, т. 86 и 94—101.

42 — Документ 12498/13 (приложен към защитата на Комисията). Този документ не се отнася до документи, които съдържат единствено административни договорености за практическо сътрудничество между институция или орган на ЕС и трета държава или международна организация.

не е заинтересована от тяхната отмяна. Следователно считам за ненужно да се разглежда възражението на Комисията срещу използването на хибридни актове, както и въпросът дали решение на Съда по дело Комисия/Съвет, C-28/12 [43] внася съмнение относно действителността на заключенията от 2012 г.

81. Накрая, съществува известно разногласие относно това дали въпросът за разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки във връзка с допълнението от 2012 г. е поставен (или не е поставен) пред Съда и дали е посочен като основание за отмяна на спорното решение. Първо ще разгледам този въпрос.

Правомощия на Съюза и на държавите членки

– Доводи

82. В контекста на първото си основание Съветът твърди, че според неговото разбиране становището на Комисията от 17 декември 2012 г. изразява несъгласието ѝ с участието на държавите членки и съгласието ѝ да получи правомощия от Съвета, действащ в съответствие с член 16 ДЕС. Той допълва, че с подписването на допълнението от 2013 г. от свое име и от името на Съюза Комисията не е зачела компетентността на държавите членки и по този начин е нарушила принципа на предоставената компетентност съгласно член 4, параграф 1 ДЕС. Този довод се изтъква и в подкрепа на второто основание на Съвета.

83. Съветът признава, че не посочил отделно основание относно споделената или изключителна компетентност на Съюза. Той обаче твърди, че във връзка с това изрично и в достатъчна степен е изразил становището си, което е съществена част от фактическата и правна обстановка, доказваща, че Комисията е нарушила принципите на разпределение на правомощията и на лоялно сътрудничество. Характеристиките, указващи наличието на споделена компетентност, са: i) ФПШ е свързан с финансови средства от Швейцария за държавите членки бенефициери; ii) докато ФПШ отразява политически ангажименти, самите финансови средства от правна гледна точка се основават на обвързващи двустранни споразумения между Швейцария и всяка държава членка бенефициер; iii) не всички държави членки отговарят на изискванията за финансов принос и iv) в резултат средствата се насочват директно от Швейцария към държавата членка бенефициер, а не през бюджета на ЕС. Във всички случаи Съветът твърди, че споделеният или изключителен характер на компетентността на Съюза да подпише допълнението от 2013 г. не може да засяга процедурата, която следва да се спазва по отношение на подписването, и че Договорите не ограничават жалбите на Съвета само до такива, които защитават неговите собствени изключителни правомощия.

84. Комисията твърди, че Съветът нито е подкрепил твърдението си, че МР от 2006 г. и двете допълнения попадат в обхвата на споделената компетентност на Съюза и държавите членки, нито е формулирал основание относно компетентността на последния. Във всички случаи самите държави членки следвало да защитят своята компетентност и правомощия, а не Съветът.

– Анализ

85. Моето тълкуване на двете основания е, че Съветът иска отмяна на спорното решение, тъй като Комисията не е спазила разпределението на правомощията между Съвета и Комисията, както и принципа на лоялно сътрудничество, който се прилага при упражняване на правомощията ѝ във връзка с други институции. Съветът признава, че не е посочил основание,

43 — EU:C:2015:282). Вж. бележка под линия 9 по-горе.

изведено от незачитането от страна на Комисията на разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки или на задължението за лоялно сътрудничество, приложим между институциите на ЕС и държавите членки. Следователно от Съда не се иска отмяна на спорното решение на някое от тези основания.

86. Като твърди, че доводите относно споделената компетентност подкрепят основанието/основанията, на което/които почива(т) неговата жалба, Съветът пренебрегва разликата между довод и основание. Основанието е твърдение, което, ако бъде прието, води до уважаване на исканията [44]. Обратно, доводът обяснява или посочва *защо* основанието следва да се приеме и по този начин да доведе до този резултат. Следователно доводът трябва да подкрепя основанието. В настоящия случай изричните доводи на Съвета относно споделената компетентност не обясняват *защо* спорното решение не зачита нито разпределението на правомощия между Съвета и Комисията (първото основание), нито принципа на лоялно сътрудничество, който следва да се съблюдава при упражняването на техните правомощия (второто основание). В действителност самият Съвет приема, че тези доводи няма да повлияят на процедурата. Според мен доводите на Съвета относно споделената компетентност следователно са несъстоятелни.

87. Във всички случаи нито Съветът, нито встъпилите държави членки не обосновават своите доводи относно споделената компетентност, като посочват разпоредбите на Договора, които според тях установяват i) компетентността на Съюза и ii) споделения характер на тази компетентност.

88. Това обаче не означава, че Договорите не позволяват на Съвета да базира основанието си на това, че друга институция не е спазила разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки. Според постоянната съдебна практика правото на жалба на държавите членки, Парламента, Съвета и Комисията, предвидено в член 263, втора алинея ДФЕС, не е обуславено от доказването на правен интерес [45]. Всеки от тези жалбоподатели може да поиска отмяна на акт от обхвата на член 263 ДФЕС, без да е необходимо да доказва правен интерес [46]. Според мен това предполага, че всяка от тези страни може в основанието за своята жалба да се позове на изключителните правомощия на друга страна.

Правомощия на Съвета и Комисията (първо основание)

– Доводи

89. Според първото основание на Съвета с подписването на допълнението от 2013 г. само от името на Съюза и без предварителното разрешение на Съвета Комисията е взела решение относно политика на Съюза. Така тя е нарушила принципа на разпределение на правомощията по член 13, параграф 2, първо изречение от ДЕС, както и принципа на институционалното равновесие. Освен това Комисията не би могла да разреши подписването без предварителното одобрение на Съвета, само въз основа на своите собствени правомощия по член 17 ДЕС. Съгласно член 16 ДЕС Съветът определя политиката на Съюза и по-специално във външните отношения. Следователно Съветът разрешава воденето на преговори и одобрява политическите ангажименти на Съюза към трети държави или международни организации. Въпреки че Комисията представлява позицията на Съюза (с изключение на тази по общата външна

44 — Това следва a contrario например от решение EFMA/Съвет, C-46/98 P, EU:C:2000:474, т. 38.

45 — Вж. решения Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 53 и Парламент/Съвет, C-355/10, EU:C:2012:516, т. 37 и цитираната съдебна практика.

46 — Вж. например решение Комисия/Съвет, C-28/12, EU:C:2015:282, т. 18 и цитираната съдебна практика. Изискването с жалбата да се защитават изключителните правомощия на жалбоподателя се прилага само по отношение на жалби по член 263, трета алинея ДФЕС, а именно тези, подадени от Сметната палата, от Европейската централна банка или от Комитета на регионите.

политика и политиката на сигурност и в други случаи, предвидени в Договорите), тя не може да определя нейното съдържание. Според Съвета определянето на политиките и разработването на външната дейност на Съюза не се състоят само в установяване на позицията на Съюза. Освен това започването на преговори с трета държава или друга международна организация е само по себе си действие по определяне на политика. Това важи още повече за решението за подписване; подписът означава, че Съюзът е приел съдържанието на инструмента. Тъй като това съдържание не може да бъде предвидено ex ante, не може да се твърди, че то е обхванато от някаква „установена позиция“.

90. По-специално Съветът твърди, че Комисията е определила позицията на Съюза като едностранно е решила: i) да приеме, че въпросът попада в рамките на изключителната компетентност на Съюза; ii) да промени подписващите допълнението от 2013 г., така че Комисията сама да подпише от името на Съюза, и iii) да разреши подписването на допълнението от 2013 г. и така да приеме неговото съдържание. По отношение на първите две точки Комисията е действала против изричната воля на Съвета.

91. Фактът, че член 218 ДФЕС не се прилага, не изключва участието на Съвета в процедурата за водене на преговори и сключване на такива инструменти. Член 218 ДФЕС отразява общото разпределение на правомощията съгласно членове 16 ДЕС и 17 ДЕС.

92. Съветът твърди още, че подписаният текст, изпратен на швейцарските органи на 7 ноември 2013 г., не е същият като текста, обсъждан в рамките на подготвителните органи на Съвета, доколкото подписалите лица и качеството, в което са подписали, са различни. На практика Комисията не допуснала Съветът да подпише и изпрати своя текст на допълнението от 2013 г. Ако го бе направил, швейцарските органи са щели да разполагат с два различни текста. Това би било в противоречие с принципа на единство във външното представителство на Съюза (и обяснява защо Съветът не е и не би могъл да иска предоговаряне на допълнението от 2013 г.).

93. Накрая, що се отнася до това, че Комисията се позовава на своите функции по изпълнение и управление съгласно член 17, параграф 1 ДЕС, Съветът не вижда, а Комисията не обяснява, защо ако член 17, параграф 1 ДЕС предоставя правомощие за подписване, той няма да даде и правомощие за започване на преговори.

94. Според Комисията тя е компетентна да подписва необвързващи споразумения с политически характер от името на Съюза, доколкото те отразяват съществуваща позиция на Съюза. Подписването е само акт на външно представителство по политическа позиция, предварително установена от Съвета. Следователно не винаги се изисква разрешение, за да може Комисията да участва в преговори по нея и да подпише окончателния ѝ текст. Съветът неправилно поддържа, че de facto се прилага член 218, параграфи 3 и 5 ДФЕС.

95. Комисията припомня, че не е абсолютно необходимо общата позиция да има определена форма, за да съществува[47]. Следователно позиция на Съюза може да бъде установена въз основа на заключения на Съвета. В настоящия случай спорното решение не се отклонява от позицията на Съюза относно ФПШ за Хърватия, изложена в заключенията от 2012 г. Съветът също не оспорва, че съдържанието на допълнението от 2013 г. съответства на тази позиция, нито иска неговото предоговаряне. Заключенията от 2012 г. много точно посочват фактическата рамка и метода. Не е оставена никаква възможност Комисията да договаря по който и да било от елементите. Съветът не е представил данни, а още по-малко доказателства за това, че Комисията се е отклонила от тази рамка.

47 — Решение Комисия/Швеция, C-246/07, EU:C:2010:203, т. 77.

96. Подписването на допълнението от 2013 г. е форма на външно представителство на Съюза, което член 17, параграф 1 ДЕС възлага на Комисията. Освен това то може да бъде свързано с нейните функции по изпълнение и управление съгласно член 17, параграф 1 ДЕС, както следва от МР от 2006 г. и допълненията от 2008 г. и 2013 г. Комисията твърди, че позицията на Съвета е неясна. От една страна, той твърди, че понятието за определяне на политики не се свежда само до установяване на позиция на Съюза. Ако това е така, Комисията би могла да действа на по-широка основа в рамките на установена политика на Съюза. От друга страна, Съветът поддържа също, че съгласно член 16, параграф 1 ДЕС Комисията трябва да поиска неговото одобрение преди подписването. Комисията отбелязва още, че член 17, параграф 1 ДЕС е отражение на член I-26 от Договора за създаване на Конституция за Европа: в хода на обсъжданията по тази разпоредба от Европейската конвенция през 2003 г.[48] Комисията, подкрепена от представителите на няколко държави членки, иска и получава признание за своята роля и отговорности във външното представителство.

97. Според Комисията е безспорно, че Съветът е бил надлежно информиран от нея. В своята реплика той за първи път се позовава на информацията, която е получил относно размера на обсъждания принос. Комисията обаче изтъква, че Швейцария трайно заема позицията, че определянето на размера на швейцарския принос е въпрос, по който само тази държава може да вземе едностранно решение. На Комисията не е известно възражение от Съвета относно резултатите от контактите с Швейцария. В своята жалба Съветът не е и не би могъл да повдига възражения по същество.

98. Във всички случаи Съветът не може да изразява опасения относно съдържанието на допълнението от 2013 г. и неговата връзка със заключенията от 2012 г. за първи път в своята реплика. Би трябвало те да са били споменати по време на заседанията на Съвета или поне в неговата жалба. Дори тези твърдения да са допустими, те са неоснователни. Те нямат нищо общо с член 16 ДЕС; свързани са с естеството на допълнението от 2013 г., а не с правомощията на Съвета. Ако, както счита Комисията, Съветът се позовава на хибридния (съюзен и междуправителствен) характер на заключенията, в Договора липсва основание за такива хибридни актове. В Договорите също така не се предвижда възможност ротационното председателство на Съвета да подписва допълнението. Освен това мотивите на Съвета са несъстоятелни, тъй като той не възразява срещу размера на ФПШ. Комисията е осигурила приемственост в подхода, който Съветът вече е определил.

– Анализ

99. Член 13, параграф 2, първо изречение ДЕС е отражение на принципа на институционалното равновесие и изисква всяка институция да упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции[49]. Ако една институция си присвои изключителните правомощия на друга институция, тази разпоредба не е спазена.

100. Превишила ли е в настоящия случай Комисията своите правомощия съгласно Договорите, по-специално член 17 ДЕС, и възможно ли е да си е присвоила изключителните правомощия на Съвета съгласно член 16 ДЕС? Ако отговорът е утвърдителен, този извод е достатъчен за отмяна на спорното решение.

101. Според мен отговорът на този въпрос е утвърдителен.

48 — ОВ C 310, стр. 1.

49 — Вж. решение Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:663, т. 61 и цитираната съдебна практика.

102. По дело относно правомощието на Комисията да сключва Насоки за регулаторно сътрудничество и прозрачност със Съединените американски щати Съдът е постановил, че условията, при които може да се приеме една мярка, като например необвързващи насоки, изискват „разпределението на правомощията и институционалното равновесие, установени с [Договорите в съответната област] да бъдат надлежно взети предвид“ [50]. Това предполага, че лисата на конкретни процедури в Договорите по отношение на някои форми на дейност не е пречка тези инструменти да се използват във външните отношения на Съюза. Съдът предупреждава, че неговото решение „не следва да се тълкува като потвърждение на тезата на Комисията, според която фактът, че дадена мярка, като например насоките, не е обвързваща, е достатъчен за да се предостави на тази институция правомощието да я приеме“ [51]. Макар Съдът да е изключил прилагането на (настоящия) член 218 ДФЕС [52], той не се произнася конкретно относно приложимите процедури и съответните правомощия на институциите във връзка с насоките, разглеждани по това дело.

103. В настоящия случай член 17 ДЕС е единственото правно основание, посочено в спорното решение. Не се споменава за предоставената на Съюза компетентност да приема решения като разглежданото [53].

104. Политиките на Съюза се формулират на равнище Европейски съвет и Съвет. Без тяхната предварителна намеса Комисията не може да знае каква политика на Съюза да представлява (във външно отношение). Правомощието на Съвета по член 16, параграф 1, второ изречение ДЕС да осъществява функции по определяне на политиките, в съответствие с условията, предвидени в Договорите [54], означава, че е в изключителните правомощия на Съвета да реши какви действия или бездействия са необходими за постигането на общите политики, в съответствие с условията, предвидени в Договорите [55], по-специално в Договора за функционирането на Европейския съюз. Той трябва да направи това в светлината на позицията на Европейския съвет, съгласно член 15, параграф 1 ДЕС, относно общите политически насоки и приоритети. Член 16, параграф 6, трета алинея потвърждава тези отношения. Европейският съвет определя стратегическите насоки; Съветът по външни работи развива външната дейност на Съюза въз основа на тези насоки.

105. След това Комисията е компетентна, в съответствие с член 17, параграф 1 ДЕС, (inter alia) да следи за прилагането на Договорите и мерките, приети по силата на тези Договори, осъществява функции по координиране, изпълнение и управление съобразно условията, предвидени в Договорите, и с някои изключения, осигурява представителството на Съюза и неговите политики във външните отношения [56].

106. Така в контекста на външните отношения, когато член 21, параграф 2 ДЕС посочва, че Съюзът определя и провежда общи политики и действия за постигане на целите, изброени в същата разпоредба, Европейският съвет определя стратегическите интереси и цели на Съюза във външните отношения [57], Съветът определя тези политики, а Комисията изпълнява мерките, чрез които те се осъществяват.

50 — Решение Франция/Комисия, C-233/02, EU:C:2004:173, т. 40. Вж. още решение ERTA, 22/70, EU:C:1971:32, т. 72 и моето заключение по съединени дела Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:334, т. 99 и 100.

51 — Решение Франция/Комисия, C-233/02, EU:C:2004:173, т. 40.

52 — Решение Франция/Комисия, C-233/02, EU:C:2004:173, т. 45.

53 — Вж. точки 75—77 по-горе.

54 — Обяснила съм моето тълкуване на израза „в съответствие с условията, предвидени в Договорите“, в моето заключение по дело Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:490, т. 93 и 94.

55 — Решение Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 50.

56 — Вж. още моето заключение по дело Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:490, т. 104.

57 — Вж. още член 22, параграф 1, първа алинея ДЕС. Решенията на Европейския съвет се прилагат съгласно процедурите, предвидени в Договорите (вж. член 22, параграф 1, трета алинея ДЕС).

107. Какво включва всяко правомощие зависи отчасти от инструмента, чрез който Съюзът извършва външна дейност. За някои видове инструменти Договорите изрично определят ролята на всяка институция във външната дейност и установяват процедурните правила за участие на Съюза (и на институциите, чрез които той действа). Най-типичен пример е член 218 ДФЕС. За разлика от вътрешната дейност на Съюза обаче инструментите, чрез които Съюзът осъществява външна дейност, не се ограничават само до тези, които Договорите изрично предвиждат, чиято форма и действие установяват и за които определят процедурата, която да се следва [58]. Как ще действа Съюзът на международната сцена като субект на международното право [59] зависи както от международното право, така и от правото на ЕС [60].

108. По друго дело съм приела, че при липса на отделни правила, установяващи процедури за осъществяване на външна дейност от Съюза чрез едностранно обвързваща декларация, е възможно член 218 ДФЕС да се приложи (отчасти) по аналогия [61]. Когато обаче външната дейност на Съюза няма за цел да го обвърже (и другите страни, участващи в нея), не виждам основание за този подход.

109. В настоящия случай Комисията приема, че Съветът е компетентен да реши дали да започне преговори с Швейцария за постигането на споразумение относно ФПШ за Хърватия; това решение включва определяне на политика. В съдебното заседание Комисията признава, че заключенията от 2012 г. съставляват основата за започването на тези преговори. Следователно Комисията също приема, че член 17, параграф 1 ДЕС не би бил правилното правно основание за решението за започване на преговори.

110. Съгласна съм, че Съветът е компетентен да прецени положението и да реши дали Съюзът следва да започне преговори с трета държава за постигането на споразумение по въпрос, който е част от „или е свързан с“ област от компетентността на Съюза (независимо дали тази компетентност е изключителна или споделена), както и да решава относно политиката на Съюза и преследваните интереси и ограничения.

111. Според мен определянето на политики включва решението, че цел, за която Съюзът е компетентен, може да бъде изпълнена чрез постигане на ангажимент (обвързващ или необвързващ) от трета държава да предостави финансов принос на нова държава членка съгласно бъдещо двустранно споразумение между тези две страни (ако такова решение не е било взето по-рано) и така, чрез участие във външна дейност под формата на преговори и евентуално последващо сключване на акт, да бъде постигнат този ангажимент.

112. Когато Съветът е упражнил тези изключителни правомощия, като е разрешил воденето на преговори, Комисията е компетентна да представлява Съюза в преговорите в съответствие с разрешението на Съвета и с политиките и интересите на Съюза. Все пак това първоначално решение на Съвета не изчерпва правомощието на Съвета по член 16, параграф 1 ДЕС да вземе решение по въпроса дали Съюзът следва да стане страна по инструмента, който е следствие от тези преговори, и да го подпише.

58 — Следователно няма еквивалент на списъка на законодателните актове, приложими във вътрешната дейност на Съюза, който се съдържа в член 288 ДФЕС.

59 — Вж. член 47 ДЕС.

60 — Вж. още моите заключения по съединени дела Парламент и Комисия/Съвет C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:334, т. 107 и по дело Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:490, т. 94.

61 — Вж. моето заключение по съединени дела Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:334, т. 112–121 и т. 123. Относно възможността за прилагане на член 218 ДФЕС в друг контекст вж. още заключение на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Германия/Съвет, C-399/12, EU:C:2014:289, т. 101–114.

113. Съветът следва да провери съдържанието на споразумението, използваната форма на външно действие, дали са спазени всички релевантни ограничения и дали все още е необходимо Съюзът да стане страна по това споразумение. Тези съображения се прилагат, независимо дали става дума за обвързващи или за необвързващи споразумения, по които Съюзът трябва да стане страна. При обстоятелства като тези по настоящото дело Съветът следва да реши дали конкретно поетите от Съюза и от третата държава ангажименти в споразумението допринасят за постигането на целта, дали необходимостта от такива ангажименти и формата на външната дейност все още са релевантни, дали Съюзът желае да го приеме и дали е съгласен с всички възможни последици, които международното право (и правото на ЕС) могат да свържат с външното действие. Следователно само фактът, че съдържанието на постигнатото споразумение съответства на дадения от Съвета мандат за водене на преговори, не означава, че Комисията може да пренебрегне правомощието на Съвета по член 16, параграф 1 ДЕС да реши дали да стане страна по споразумение като допълнението от 2013 г. Освен това мълчанието на Съвета относно съдържанието на допълнението от 2013 г. не означава непременно, че е упражнил правомощието си и се съгласява с решението за одобряване и подписване на допълнението от 2013 г.

114. Във всички случаи съдържанието на допълнението от 2013 г. не съответства изцяло на това на заключенията от 2012 г. При договарянето на допълнението от 2013 г. Комисията е направила избор и е взела решения. Тези решения се нуждаят от одобрението на Съвета. Задачата за външно представителство не включва вземане на решение дали Съюзът да участва или не в конкретна форма на външно действие, с конкретно съдържание и конкретни политически и правни последици за Съюза (а вероятно и за държавите членки). В настоящия случай заключенията от 2012 г. не посочват общата сума на ФПШ, продължителността на финансирането, кога започва и приключва, нито степента, в която ще се прилагат МР от 2006 г. и неговото приложение. Допълнението от 2013 г. съдържа конкретна информация по всеки от тези въпроси. Освен това заключенията от 2012 г. не определят и не биха могли да определят предварително дали Съюзът все още ще иска сключването на допълнението към МР от 2006 г., което е резултат от преговорите.

115. Затова не приемам твърдението на Комисията, че заключенията от 2012 г. установяват фактическата рамка и метода по начин, който не дава възможност за същински преговори от страна на Комисията. В действителност Съветът ѝ е дал значителна свобода да договаря споразумението. Той обаче *не* я е упълномощил сама да реши дали резултатът от преговорите съответства на водената от Съюза политика и дали все още е нужен в контекста на тази политика, нито следователно да оправомощи един или повече от своите членове да подпишат самостоятелно допълнението от името на Съюза. Дори Швейцария да е определила едностранно размера на ФПШ, Съветът все пак е компетентен да провери дали този размер е достатъчен, като вземе предвид провежданата политика и по-широкия контекст, в който е сключено допълнението от 2013 г. Освен това допълнението от 2013 г. не е просто разяснение или приложение на съществуващи ангажименти, поети съгласно МР от 2006 г. Решението относно допълнението от 2013 г. изисква отделна преценка дали по отношение на Хърватия ФПШ (все още) е необходим и при какви условия.

116. Освен това Комисията не може да се позовава на факта, че е осъществявала функции по изпълнение и управление в съответствие с МР от 2006 г. и различните допълнения, за да претендира, че би могла да подпише допълнението от 2013 г. на основание, че член 17, параграф 1 ДЕС ѝ възлага такива функции. Само фактът, че Комисията упражнява тези функции, не я оправомощава да подписва споразумения, в които една или повече разпоредби от тях потвърждават тези функции.

117. Стигам до извода, че решението дали да се одобри и подпише необвързващо международно споразумение с трета държава, трябва да бъде взето от Съвета. Затова считам, че Съдът следва да приеме първото основание, тъй като Комисията е превишила правомощията си по член 17, параграф 1 ДЕС и спорното решение нарушава член 13, параграф 2, първо изречение ДЕС.

Принцип на лоялно сътрудничество (второ основание)

– Доводи

118. Според второто основание на Съвета с действията си Комисията нарушила принципа на лоялно сътрудничество, прогласен в член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС — същият като този, който се прилага между държавите членки и институциите. В съдебното заседание Съветът обяснява, че второто основание е отчасти насочено срещу действията на Комисията, довели до приемането на спорното решение, но преди всичко срещу действията на Комисията след приемането на спорното решение.

119. Първо, Комисията съзнателно си присвоила правомощията на Съвета по член 16 ДЕС и следователно е действала в нарушение на принципа на институционалното равновесие. Тя пристъпила към подписване на допълнението от 2013 г., въпреки че Съветът *многократно* настоял да не го прави. Преди приемането на спорното решение Съветът изобщо не бил уведомяван, че Комисията възнамерява да подпише допълнението от 2013 г. без предварително разрешение и преди Съветът да може да завърши започнатите процедури за отстраняване на нередностите в ситуацията, създадена от Комисията. Фактът, че от името на Комисията ЕСВД изразява несъгласието си със заключенията на Съвета, които е трябвало да бъдат приети на 19 ноември 2013 г., не означава, че Съветът е уведомен за нейното намерение да подпише допълнението от 2013 г. самостоятелно и при определени от нея условия.

120. Второ, Комисията съзнателно и едностранно пренебрегнала ролята на държавите членки, в нарушение на член 4, параграф 1 ДЕС. Въпросът е не дали Съветът може да посочи отделно основание, свързано с компетентността на държавите членки. Спорното решение не съответства на заключенията от 2012 г., тъй като пренебрегва споделения характер на компетентността по отношение на тези заключения.

121. Трето, Комисията преднамерено действала по начин, който прави неефективни усилията на Съвета да отстрани нередностите в създадената от Комисията ситуация. Тя изобщо не информирала Съвета за своето намерение да приеме спорното решение, да подпише допълнението от 2013 г. и да го изпрати на швейцарските органи. На заседанията на работната група за ЕАСТ, състояли се между приемането на спорното решение (3 октомври 2013 г.) и подписването на допълнението от 2013 г. (7 ноември 2013 г.), Съветът многократно настоял Комисията да преустанови действията си. Тя неправилно внушава, че Съветът не е реагирал в продължение на месец. Всъщност въпросът е включен в дневния ред (само за информация) на първото заседание на работната група за ЕАСТ, след като Съветът е бил (неофициално) информиран за спорното решение. На заседанието от 23 октомври 2013 г. Комисията на няколко пъти е помолена да прекрати действията си. Когато на заседанието от 31 октомври 2013 г. работната група за ЕАСТ намира решение на проблема, ЕСВД го отхвърля на място.

122. Четвърто, Комисията съзнателно действала по начин, който нарушава принципа на единство на външното представителство на Съюза и въвлича Швейцария в междуинституционален конфликт. Всяко действие на Съвета с цел отстраняване на нередностите в ситуацията по необходимост би наложило Швейцария след това да подпише

друг текст на допълнението от 2013 г. Освен това Комисията не спазила заключенията от 2012 г., в които е поканена да даде съгласие за ФПШ „в тясно сътрудничество с председателството на Съвета“ и да запознава редовно компетентния подготвителен орган на Съвета с напредъка на обсъжданията.

123. Комисията възразява, че Съветът не е обяснил по какъв начин второто основание, ако бъде прието, може да засегне действителността на спорното решение. Тя оспорва четирите довода, изтъкнати в подкрепа на основанието.

124. Първият довод по същество повтаря твърденията на Съвета в подкрепа на първото му основание. Въпреки това Комисията разяснява непрекъснато своята позиция на Съвета. Освен това фактът, че тя е приела подхода на Съвета в предходни случаи, не доказва, че е пренебрегнала задължението си за лоялно сътрудничество в настоящия случай.

125. Вторият довод трябва да се отхвърли, тъй като Съветът не е повдигнал (и не би могъл да повдигне) основание, изведено от член 4, параграф 1 ДЕС. В жалбата на Съвета не се посочва каква може да е била в настоящия случай индивидуалната роля на отделните държави членки. Нито една държава членка не е обжалвала спорното решение в предвидения за това срок.

126. Третият довод е неоснователен. Позицията на Комисията относно необвързващи инструменти, и по-специално допълнението от 2013 г., е била добре известна. Освен това тя редовно информирала Съвета. Повече от месец изминал между датата, на която Съветът е уведомен за приемането на спорното решение, и подписването на допълнението от 2013 г. Ако Съветът се е опасявал от някакви отрицателни последици от подписването от страна на Комисията, той е могъл и е бил длъжен незабавно да поиска постановяване на временни мерки. Фактът, че Съветът моли Съда да постанови запазване на действието на спорното решение до неговата замяна, не подкрепя разбирането, че той е загрижен за създадената от Комисията ситуация.

127. По отношение на четвъртия довод Комисията твърди, че при подписването на допълнението от 2013 г. и упражняването на правомощията по член 17 ДЕС тя е осигурила външното представителство на Съюза. В никакъв случай не е въвлякла Швейцария в междуинституционален конфликт. Този довод също противоречи на искането за запазване на действието на спорното решение.

– Анализ

128. Задължението на институциите на ЕС да осъществяват лоялно сътрудничество в съответствие с член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС се прилага заедно с принципа на институционалното равновесие съгласно първото изречение на същата разпоредба[62]. Този принцип урежда начина, по който следва да се упражняват правомощията, надлежно признати с други разпоредби на Договорите. Следователно той не може да създаде задължения, когато липсват правомощия, и не може да измени тези правомощия[63]. Принципът се прилага и съвместно с други разпоредби, чиято конкретна цел е да установят подходящо равновесие между различните институции, като например член 218 ДФЕС[64]. По дело Комисия/Съвет, C-425/13, в контекста на съответните функции на различните институции съгласно разпоредби като например член 17, параграф 1 ДЕС и член 218 ДФЕС, Съдът е разяснил, че Съветът и Комисията са длъжни да спазват член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС. Това спазване е

62 — Вж. решение Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217, т. 64 и 65.

63 — Вж. решение Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:663, т. 84 и цитираната съдебна практика.

64 — Вж., във връзка с член 218 ДФЕС, решение Комисия/Съвет, C-425/13, EU:C:2015:483, т. 62, където Съдът определя тази разпоредба като „самостоятелна и обща разпоредба с конституционен обхват, тъй като предоставя на институциите на Съюза определени правомощия“.

особено важно за външната дейност[65]. То изисква всяка институция да се въздържа от мерки, които биха възпрепятствали осъществяването на целите на Съюза, и да съдейства за улесняване задачите на другите институции. В контекста на принципа на лоялно сътрудничество, прилаган между Съюза и държавите членки, Съдът е приел, че задължението произтича от изискването за единство на международното представителство на Съюза[66]. Според мен същото се прилага между институциите на Съюза.

129. Съветът не е посочил дали неговите две основания се прилагат заедно, или второто основание се предявява при условията на евентуалност, в случай че първото основание бъде отхвърлено. В съдебното заседание изглежда той сочи, че второто основание допълнително подкрепя първото основание. Вече стигнах до извода, че първото основание следва да бъде прието, доколкото Комисията е превишила своите правомощия по член 17, параграф 1 ДЕС и с това е нарушила член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС. Ако Съдът се съгласи, това изключва необходимостта да се разглежда отделно основание, изведено от член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС.

130. Затова в следващото изложение се основавам на предположението, че първото основание е отхвърлено.

131. Ако Комисията бе компетентна да приеме спорното решение, тя не би могла да бъде упреквана, че не е спазила принципа на институционалното равновесие, като е одобрила и след това подписала допълнението от 2013 г. въпреки възраженията на Съвета (първи довод)[67]. В крайна сметка в тази хипотеза Съветът не е имал правото да приеме решението, нито би могъл да спре това на Комисията.

132. По отношение на втория довод, принципът на лоялно сътрудничество, на който е посветен член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС, не е свързан с разпределението на правомощия между Съюза и държавите членки. Следователно жалба, основана на тази разпоредба, не може да бъде подкрепена с довод, който се позовава на компетентността на държавите членки. Във всеки случай всяка позиция по съществото на довода предполага, че Съюзът притежава компетентност и че най-напред е установена връзката между нея и компетентността на държавите членки[68]. Никоя от тях не е задълбочено разгледана и установена в настоящия случай.

133. Освен това Съветът не може да се оплаква, че Комисията е действала и е подписала допълнението от 2013 г. въпреки неговите възражения и опити да отстрани нередностите в ситуацията, като започне процедури на Съвета за одобрение на допълнението от 2013 г. и разреши неговото подписване (трети довод). Във всички случаи след приемането на спорното решение Съветът е бил известѐн (с това решение) за намерението на Комисията да подпише допълнението от 2013 г.

134. Доколкото третият довод е свързан с факта, че Комисията не е информирала Съвета *преди* приемането на спорния акт, считам, че принципът на лоялно сътрудничество не дава право на Съвета да възразява срещу спорното решение поради това, че не е спазило неговото първоначално разрешение в заключенията от 2012 г. (тъй като въпросът се повдига в контекста на второто основание, само ако първото основание бъде отхвърлено, а такова отхвърляне би означавало, че самата Комисия би могла да провери това съответствие). При все това лоялното

65 — Вж., във връзка с член 218 ДФЕС, решение Комисия/Съвет, C-425/13, EU:C:2015:483, т. 64.

66 — Вж. например решение Комисия/Швеция, C-246/07, EU:C:2010:203, т. 73 и цитираната съдебна практика.

67 — Вж. още моето заключение по дело Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:490, т. 99.

68 — Вж. по-специално точка 75 по-горе.

сътрудничество предполага добросъвестност и активно сътрудничество между институциите при упражняването на техните собствени правомощия и правомощията на другите институции. Комисията е трябвало поне да информира Съвета. Ако не го е направила, въпросът дали Комисията е трябвало също така да се допита до Съвета, изобщо не се поставя [69].

135. В настоящия случай се оказва, че Комисията е информирала Съвета за своето решение едва в деня на неговото приемане. Тя е постъпила така, макар да е знаела, че членовете на работната група за EACT са изхождали от предположението, че биха могли да проверят резултатите от преговорите относно допълнението от 2013 г. Като действа по този начин и не информира предварително Съвета, Комисията прави неефективен принципа на лоялното сътрудничество и не позволява на Съвета да даде своя принос (ако е желаел да го направи).

136. Според мен обаче Съветът не е доказал, че това нарушение опорочава спорното решение, по-специално като засяга неговото съдържание или форма, и следователно, че е достатъчно да обоснове отмяната на спорното решение. Моето виждане е, че всички доводи на Съвета в това отношение съответстват на доводите, подкрепящи първото основание.

137. Третият довод също се отнася до поведението на Комисията между приемането на спорното решение и подписването на допълнението от 2013 г. Тези доводи са свързани с поведение, което е ирелевантно за законосъобразността на спорното решение (дори ако те могат да подкрепят констатацията за нарушение на принципа на лоялното сътрудничество).

138. Приемам, че поведението преди приемането на оспорен акт може да противоречи на принципа на лоялно сътрудничество и засяга неговото съдържание или форма. При подходящи обстоятелства това може да бъде валидно основание за отмяна на този акт.

139. Когато обаче се констатира, че даден спорен акт (и поведението, довело до неговото приемане) е в съответствие с релевантните разпоредби на Договорите и освен това съответства на законодателството на ЕС, и когато основанието, изведено от принципа на лоялно сътрудничество, е свързано с поведение, което е последващо спрямо оспорения акт, това основание не може да бъде от значение за законосъобразността на този предходен акт. Доколкото такова поведение засяга последващ акт (както например в настоящия случай акта на подписване на допълнението от 2013 г.), жалба по член 263 ДФЕС, особено ако се основава на поведение, което противоречи на задълженията за въздържане от определено поведение, може да бъде насочена срещу този последващ акт, при условие че са изпълнени изискванията за допустимост. Обратно, когато основание, в което се твърди нарушение на принципа на лоялно сътрудничество, е изведено от неизпълнение на задължения за действие, произтичащи от този принцип, по-подходящото средство за защита би била жалбата по член 265 ДФЕС (при бездействие).

140. В случай че Съдът отхвърли първото основание, четвъртият довод в подкрепа на второто основание отпада (не би било нужно Съветът да изготвя нов текст на допълнението от 2013 г., за да отстрани нарушение на този принцип). Освен това принципът на лоялно сътрудничество в член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС не урежда отношенията между Съюза и трети държави.

69 — Относно задължението за допитване, произтичащо от принципа за лоялно сътрудничество, вж. решение Съвет/Комисия, C-73/14, EU:C:2015:663, т. 86.

141. Накрая, доводът на Комисията, че Съветът е могъл и е бил длъжен незабавно да поиска постановяване на временни мерки (предвидени в член 279 ДФЕС), вероятно е свързан с искането за спиране на изпълнението на спорното решение (съгласно член 278 ДФЕС). Все пак, доколкото нито една такава мярка не засяга същността на делото пред Съда, според мен фактът, че Съветът не е формулирал такова искане, не може да се изтъква, за да се обори основание, изведено от нарушение на принципа на лоялно сътрудничество.

142. Стигам до извода, че ако първото основание бъде отхвърлено, второто основание също следва да бъде отхвърлено.

Искането за запазване на действието на спорното решение

143. В случай че Съдът отмени спорното решение, Съветът иска той да упражни своето право на преценка по член 264, втора алинея ДФЕС, за да запази действието на това решение до неговата замяна. Искането на Съвета се основава на съображения, свързани с правната сигурност и последователността на външната дейност на Съюза.

144. По съображения, свързани с правната сигурност, правните последици на акт, обявен за незаконосъобразен, могат да бъдат запазени по-специално когато непосредствените последици от неговата отмяна биха довели до сериозни отрицателни последствия за засегнатите лица и когато законосъобразността на обжалвания акт се оспорва не поради неговата цел или съдържание, а поради липса на компетентност на неговия автор или поради съществено процесуално нарушение, включително грешка относно правното основание на оспорвания акт[70]. В такива случаи Съдът запазва действието до влизането в сила в разумен срок, считано от датата на съдебното решение за отмяна на акта, на ново решение, взето на правилното правно основание[71].

145. Според мен в контекста на делата, свързани с външните отношения, тези искания често са продиктувани от факта, че[72] докато на разпоредбите на ЕС, установяващи правилата за външната дейност на Съюза, не може да се прави позоваване по отношение на третите страни, с които Съюзът взаимодейства във външните отношения, решението за отмяна на акт, който е позволил и/или е послужил като основание за външни действия на Съюза, може да доведе до значителна правна несигурност в рамките на Съюза и извън него и да засегне принципите, на които се основават външните отношения на Съюза.

146. В настоящия случай действието на спорното решение, а именно одобрение на разрешение за подписване на допълнението от 2013 г., следва да бъде запазено. В противен случай отмяната е в състояние да засегне ефективността на външната дейност на Съюза, широкия кръг споразумения с Швейцария, които формират контекста на допълнението от 2013 г., последващите двустранни споразумения между Швейцария и Хърватия и извършените (или предстоящи) плащания от Швейцария към Хърватия.

147. Трудно е обаче да се установи явно за какъв период от време следва да се запази действието. Това изисква потвърждаване на правилното правно основание на акта, който ще се приеме (включително основанието за установяване на материалноправната компетентност), както и да се реши дали компетентността на Съюза е споделена или изключителна. Струва ми

70 — Решение Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 90 и цитираната съдебна практика.

71 — Вж. например решение Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 93.

72 — Генералният адвокат Wahl е изразил загриженост относно повтарящите се искания за запазване на действието, тъй като това по същество означава, че от Съда се иска да вземе решение без последствия, което не е типичната роля на съдебен орган: вж. заключението на генералния адвокат Wahl по съединени дела Парламент и Комисия/Съвет, C-132/14—C 136/14, EU:C:2015:425, т. 40.

се, че Съдът може или да определи (по необходимост условно) срок, като например една година, в рамките на който институциите и (евентуално) държавите членки следва да предприемат необходимите мерки, за да разрешат този въпрос, или да запази действието на спорното решение до влизането в сила на ново решение. Отдавам предпочитание на второто.

Съдебни разноски

148. Съгласно член 138, параграф 1 от Процесуалния правилник на Съда Комисията, като загубила делото страна в настоящото производство, следва да бъде осъдена да заплати разноските, поискани от Съвета. Съгласно член 140, параграф 1 от същия Правилник, встъпилите в производството държави членки понасят направените от тях съдебни разноски.

Заключение

149. Предвид гореизложените съображения считам, че Съдът следва:

— да отмени решението на Европейската комисия от 3 октомври 2013 година за подписването на допълнение към Меморандума за разбирателство от 27 февруари 2006 година относно финансовия принос на Швейцария,

— да постанови запазване на действието на това решение до влизането в сила на решението, което ще се приеме вследствие решението на Съда,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски и

— да осъди чешкото, финландското, френското, германското, гръцкото, унгарското, литовското, полското правителство и правителството на Обединеното кралство да понесат направените от тях съдебни разноски.