Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 26 noiembrie 2015 [1]

Cauza C-660/13

Consiliul Uniunii Europene
împotriva

Comisiei Europene

„Decizie a Comisiei de aprobare a unui addendum la un memorandum de înțelegere («MdI») încheiat cu un stat terț și de autorizare a semnării acestuia — Articolele 16 TUE și 17 TUE — Competențele Consiliului Uniunii Europene și, respectiv, ale Comisiei Europene — Articolul 13 alineatul (2) TUE — Principiul cooperării loiale — Articolul 263 TFUE — Admisibilitate”

1. Consiliul Uniunii Europene solicită anularea unei decizii a Comisiei Europene din 3 octombrie 2013 (denumită în continuare „decizia atacată”) referitoare la semnarea unui addendum la Memorandumul de înțelegere din 27 februarie 2006 privind o contribuție financiară elvețiană pentru noile state membre (denumit în continuare „MdI 2006”) [2]. MdI 2006 este un acord între Uniunea Europeană și Confederația Elvețiană (denumită în continuare „Elveția”) care reflectă angajamentul politic al acesteia din urmă de a plăti o contribuție financiară pentru statele membre care au aderat la Uniunea Europeană la 1 mai 2004 în schimbul accesului Elveției la piața internă extinsă (în continuare „contribuția financiară elvețiană” sau „CFE”). El a fost parte a unui compromis global care s-a finalizat cu încheierea negocierilor pentru nouă acorduri sectoriale.

2. Un prim addendum la MdI 2006, care reflectă un angajament similar în ceea ce privește Bulgaria și România (care au aderat la 1 ianuarie 2007), a fost semnat în 2008 (în continuare, „addendumul din 2008”).

3. În 2013 a fost semnat un alt addendum, având în vedere aderarea Croației în anul respectiv (în continuare, „addendumul din 2013”). În timp ce MdI 2006 și addendumul din 2008 au fost ambele semnate în numele Uniunii Europene atât de președinția Consiliului, cât și de Comisie, addendumul din 2013 a fost semnat doar de Comisie.

4. MdI 2006 și addendumurile din 2008 și 2013 conțin toate acorduri fără caracter obligatoriu între Elveția și Uniunea Europeană, având în vedere că părțile la acestea, deși aveau capacitate juridică în conformitate cu dreptul internațional, și-au exprimat intenția de a *nu* fi obligate prin ele din perspectiva dreptului internațional.

1 — Limba originală: engleza.

2 — C(2013) 6355 final.

5. Cererea Consiliului privește în esență repartizarea între Consiliu și Comisie a competențelor legate de aprobarea unui acord fără caracter obligatoriu dintre Uniune și un stat terț și de autorizarea semnării sale, precum și cerințele care decurg din principiul cooperării loiale (în continuare „cooperarea loială”) care se aplică în acest context. Mai precis, Consiliul reproșează Comisiei faptul că nu a solicitat autorizarea din partea sa înainte de a semna addendumul din 2013, în cazul căruia Consiliul a autorizat doar negocierea sa de către Comisie. Procedând astfel, Comisia și-a asumat rolul de a decide cu privire la politica Uniunii și a nesocotit totodată competența statelor membre.

Dreptul Uniunii

Tratatul privind Uniunea Europeană

6. Articolul 4 alineatul (1) TUE se referă la principiul atribuirii în temeiul articolului 5 TUE. Articolul 5 alineatul (2) prevede că Uniunea trebuie să acționeze „numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre”.

7. Potrivit principiului cooperării loiale stabilit la articolul 4 alineatul (3) TUE, „Uniunea și statele membre [trebuie să] se respect[e] și [să] se ajut[e] reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate”; statele membre trebuie să „adopt[e] orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii” și să „facilite[ze] îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și [să] se abțin[ă] de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii”.

8. Articolul 13 alineatul (2) TUE prevede: „Fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea. Instituțiile cooperează unele cu altele în mod loial”.

9. Potrivit articolului 15 alineatul (1) TUE, „Consiliul European oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale”.

10. Articolul 16 alineatul (1) TUE precizează: „Consiliul exercită, împreună cu Parlamentul European, funcțiile legislativă și bugetară. Acesta exercită funcții de definire a politicilor și de coordonare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate”. În conformitate cu articolul 16 alineatul (3) TUE, Consiliul trebuie să hotărască cu majoritate calificată, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel. Articolul 16 alineatul (6) al treilea paragraf TUE prevede: „Consiliul Afaceri Externe elaborează acțiunea externă a Uniunii, în conformitate cu liniile strategice stabilite de Consiliul European, și asigură coerența acțiunii Uniunii”.

11. Potrivit articolului 17 alineatul (1) TUE, Comisia trebuie să „promove[ze] interesul general al Uniunii și [să] ia inițiativele corespunzătoare în acest scop[, să] asigur[e] aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora[, să] supraveghe[ze] aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții [și să] exercit[e] funcții de coordonare, de executare și de administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate”. Ea trebuie de asemenea să „asigur[e] reprezentarea externă a Uniunii”, cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute în tratate.

12. Articolele 21 și 22 TUE sunt dispozițiile generale privind acțiunea externă a Uniunii (titlul V capitolul 1 din TUE). Articolul 21 alineatul (1) TUE stabilește principiile care trebuie să stea la baza acțiunii Uniunii pe scena internațională. Articolul 21 alineatul (3) al doilea paragraf TUE prevede că Uniunea trebuie să asigure coerența între diferitele domenii ale acțiunii sale externe, precum și între acestea și celelalte politici ale sale. Consiliul și Comisia trebuie să asigure această coerență și să

coopereze în acest scop. Potrivit articolului 22 alineatul (1) TUE, pe baza principiilor și a obiectivelor enumerate la articolul 21 TUE, Consiliul European trebuie să identifice interesele și obiectivele strategice ale Uniunii. Deciziile luate de Consiliul European în această privință trebuie să privească politica externă și de securitate comună, precum și celelalte domenii ale acțiunii externe a Uniunii și trebuie să fie puse în aplicare în conformitate cu procedurile prevăzute în tratate.

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

13. Articolul 1 alineatul (1) TFUE prevede că TFUE „organizează funcționarea Uniunii și stabilește domeniile, limitele și condițiile exercitării competențelor sale”.

14. Articolul 2 alineatul (1) TFUE stabilește consecințele competenței exclusive a Uniunii într-un domeniu determinat: „[…] numai Uniunea poate legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii”.

15. Potrivit articolului 2 alineatul (2) TFUE, atunci când competența într-un domeniu determinat este partajată, „Uniunea și statele membre pot legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în acest domeniu. Statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența [și] își exercită din nou competența în măsura în care Uniunea a hotărât să înceteze să și-o mai exercite”.

16. Articolul 2 alineatul (6) TFUE precizează: „Întinderea și condițiile exercitării competențelor Uniunii sunt stabilite prin dispozițiile tratatelor referitoare la fiecare domeniu”.

17. Articolul 7 TFUE (cuprins în titlul II, „Dispoziții de aplicare generală”) prevede: „Uniunea asigură coerența între diferitele sale politici și acțiuni, ținând seama de ansamblul obiectivelor Uniunii și respectând principiul de atribuire a competențelor”.

18. Articolul 205 TFUE precizează: „Acțiunea Uniunii pe scena internațională, în temeiul prezentei părți[3], are la bază principiile, urmărește realizarea obiectivelor și se desfășoară conform dispozițiilor generale prevăzute în titlul V capitolul 1 din [TUE]”[4].

19. Articolul 216 TFUE, care este inclus în titlul V din partea a cincea, intitulat „Acordurile internaționale”, prevede:

„(1) Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora.

(2) Acordurile încheiate de Uniune sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre.”

3 — Și anume partea a cincea a TFUE, privind „Acțiunea externă a Uniunii”.

4 — A se vedea punctul 12 de mai sus.

20. Articolul 218 TFUE stabilește procedura de negociere și de încheiere a unor asemenea acorduri [5]. Consiliul trebuie să „autorize[ze] începerea negocierilor, [să] adopt[e] directivele de negociere, [să] autorize[ze] semnarea și [să] încheie acordurile” [articolul 218 alineatul (2) TFUE]. În particular, la propunerea negociatorului, Consiliul trebuie să adopte atât „o decizie care autorizează semnarea acordului și, după caz, de aplicare a sa cu titlu provizoriu înainte de intrarea în vigoare” [articolul 218 alineatul (5) TFUE], cât și „o decizie privind încheierea acordului” [articolul 218 alineatul (6) TFUE].

21. În conformitate cu articolul 263 primul paragraf TFUE, Curtea trebuie să controleze în particular legalitatea „actelor legislative, a actelor […] Comisiei […], altele decât recomandările și avizele, și a actelor Parlamentului European și ale Consiliului European menite să producă efecte juridice față de terți”. Cel de al doilea paragraf al acestei dispoziții prevede că, în acest scop, Curtea trebuie să aibă „[…] competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de un stat membru, de Parlamentul European, de Consiliu sau de Comisie, pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori de abuz de putere”.

22. În cazul în care o asemenea acțiune este întemeiată, articolul 264 primul paragraf TFUE impune Curții să declare actul contestat nul și neavenit. Al doilea paragraf al articolului menționat prevede: „Cu toate acestea, Curtea indică, în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele actului anulat, care trebuie considerate ca fiind irevocabile”.

23. Articolul 278 TFUE prevede că, deși acțiunile cu care este sesizată Curtea nu au efect suspensiv, în măsura în care consideră că împrejurările o impun, Curtea poate ordona suspendarea executării actului atacat.

24. Potrivit articolului 279 TFUE, „[î]n cauzele cu care este sesizată, Curtea […] poate dispune măsurile provizorii necesare”.

Contextul cauzei și decizia atacată

MdI 2006

25. Elveția are acces la piața internă pe baza unei serii de acorduri bilaterale. A doua rundă de negocieri privind asemenea acorduri a coincis cu extinderea Uniunii din 2004.

26. În ședința sa din 10 martie 2003, Grupul de lucru pentru Asociația Europeană a Liberului Schimb (denumit în continuare „Grupul de lucru AELS”) – care este un grup de pregătire al Consiliului – a analizat, în ceea ce privește negocierile cu Elveția preconizate, o recomandare a Comisiei privind o decizie a Consiliului prin care Comisia să fie autorizată să deschidă negocierile pentru adaptarea mai multor acorduri mixte în vederea extinderii. Recomandarea în cauză se referea de asemenea la negocierea unui acord privind o contribuție financiară la coeziunea economică și socială a Uniunii extinse. Acest acord a devenit MdI 2006.

27. La 24 martie 2003, Grupul de lucru AELS a convenit să recomande Comitetului reprezentanților permanenți ai guvernelor statelor membre pe lângă Uniunea Europeană („Coreper”) ca acesta din urmă să invite Consiliul și, atunci când este cazul, reprezentanții guvernelor statelor membre acționând în cadrul Consiliului (în continuare „statele membre acționând în cadrul Consiliului”) [6] să

5 — A se vedea și articolul 207 TFUE, cu privire la procedurile mai concrete de negociere și de încheiere a acordurilor internaționale în domeniul politicii comerciale comune.

6 — Diferitele versiuni în limba engleză ale documentelor relevante pentru contextul prezentei cauze fac referire la reprezentanții guvernelor statelor membre fie „acționând”, fie „reuniți” în cadrul Consiliului. Nu este clar dacă autorii acestor documente au utilizat termenii respectivi în sensuri diferite.

adopte un proiect de decizie prin care Comisia să fie autorizată să negocieze, în numele Comunității Europene (așa cum se numea atunci) și al statelor sale membre printre altele un acord cu Elveția privind o contribuție financiară la coeziunea economică și socială a Uniunii extinse. Potrivit proiectului de decizie menționat, Comisia „va desfășura aceste negocieri în conformitate cu directivele anexate la prezenta decizie și cu consultarea [Grupului de lucru AELS]". Directivele de negociere respective includeau precizarea că „Elveția, în schimbul accesului liber la piața internă extinsă, trebuie să contribuie financiar la coeziunea socială și economică din cadrul [Uniunii] extinse în mod comparabil cu Norvegia, Islanda și Liechtenstein" și că „[s]ituația concretă a Elveției va fi luată în considerare". Nici în proiectul de decizie, nici în directivele de negociere nu s-a stabilit cine trebuia să semneze textul rezultat din negocieri. Directivele de negociere stipulau, poate în mod optimist, că acordul urma să fie negociat la timp pentru extinderea din 2004.

28. În aprilie 2003, Consiliul a autorizat Comisia să negocieze cu Elveția.

29. La summitul UE-Elveția din 19 mai 2004, Uniunea Europeană a salutat oferta Elveției de a contribui la coeziunea economică și socială din cadrul Uniunii extinse. Potrivit unui document al Coreper, depus ca anexă la cererea introductivă a Consiliului în această procedură, Consiliul a acceptat contribuția respectivă ca parte a unui compromis global care a condus la încheierea unei runde vaste de negocieri privind nouă acorduri sectoriale.

30. În perioada noiembrie 2004-mai 2005, Uniunea și Elveția au negociat MdI 2006 (al cărui text este anexat la decizia atacată), care cuprinde opt „orientări".

31. Potrivit primei orientări, Consiliul Federal Elvețian urma să negocieze cu statele membre în cauză acorduri privind modalitățile unei CFE de un miliard de franci elvețieni pe o perioadă de cinci ani, începând de la aprobarea fondurilor de către Parlamentul elvețian. Aceste fonduri sunt defalcate, pe fiecare stat membru, în a doua orientare, care menționează totodată că CFE poate finanța proiecte și programe regionale și naționale, precum și proiecte și programe care implică mai multe state membre beneficiare. A treia orientare se referă la reexaminarea după doi și după patru ani. A patra orientare stabilește orientările și domeniile de finanțare. A cincea orientare, care privește „Informarea și coordonarea", are ca obiect interacțiunea dintre Consiliul Federal și Comisie în vederea punerii în aplicare a CFE. Ea precizează totodată că, atunci când este cazul, proiectele și programele pot fi realizate în cooperare cu alte state membre care pot fi finanțate prin instrumente comunitare (așa cum se numeau atunci). În conformitate cu a șasea orientare, Consiliul Federal urma să selecteze proiectele și programele de comun acord cu statele membre beneficiare. A șaptea orientare privește punerea în aplicare a proiectelor și a programelor. A șaptea orientare litera (b) stipulează că CFE va fi sub formă de donații sau de facilități financiare preferențiale și nu va fi rambursabilă către Elveția. În sfârșit, potrivit celei de a opta orientări (intitulată „Punerea în aplicare a contribuției elvețiene"), Consiliul Federal va propune Parlamentului elvețian să aprobe o finanțare în valoare de un miliard de franci elvețieni pentru punerea în aplicare a CFE (programată să înceapă în 2006), iar acordurile care urmează să fie negociate cu statele membre trebuie să fie în conformitate cu orientările stabilite în MdI 2006. O anexă[7] la MdI 2006 cuprinde o descriere generală a conținutului acestor acorduri-cadru bilaterale.

32. În cererea sa introductivă, Consiliul afirmă că ambele părți au convenit ca MdI 2006 să conțină doar angajamente politice, fără caracter obligatoriu (ca urmare a constrângerilor interne elvețiene) și că forma și textul acordului trebuie să reflecte această intenție. Comisia confirmă faptul că poziția sa era să semneze un acord fără caracter obligatoriu din punct de vedere juridic.

7 — O altă anexă conținea o declarație a Portugaliei și a Greciei privind CFE.

33. La 20 octombrie 2005, Comisia a depus o propunere de decizie a Consiliului privind autorizarea încheierii, în numele Comunității Europene (așa cum se numea atunci), a MdI 2006 în temeiul articolului 159 al treilea paragraf CE și al articolului 300 alineatele (2) și (3) CE (care se refereau la coeziunea economică și socială și, respectiv, la încheierea acordurilor internaționale). La 8 februarie 2006, după negocieri cu Grupul de lucru AELS, Coreper a convenit de comun acord asupra formei și a conținutului textului care urma să fie semnat.

34. La 14 februarie 2006, Coreper a invitat Consiliul să adopte textul Concluziilor Consiliului și ale reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului (în continuare „statele membre reunite în cadrul Consiliului"). Concluziile menționate făceau referire la oferta Elveției din 19 mai 2004, invitau statele membre în cauză să încheie, în lumina anumitor orientări, acorduri cu Elveția privind „modalitățile" CFE, însărcinau președintele Consiliului să semneze MdI 2006 și împuterniceau Comisia, în contextul acordurilor bilaterale și al MdI 2006, să gestioneze sarcinile de informare, de coordonare și de monitorizare. De asemenea, Coreper a luat act de faptul că Comisia este de acord cu sarcinile respective și dorește să confirme acest acord prin semnarea MdI 2006. Consiliul susține că, la momentul respectiv, se considera că MdI 2006 intră în domeniul competenței partajate a Uniunii și a statelor membre.

35. La 27 februarie 2006, MdI 2006 a fost semnat în mod corespunzător „pentru Consiliul Federal Elvețian", „pentru președinția Consiliului Uniunii Europene" și „pentru Comisia Europeană" [8].

Addendumul din 2008

36. La 20 decembrie 2006, Consiliul și statele membre reunite în cadrul Consiliului au adoptat concluzii care mandatau președintele Consiliului și Comisia să negocieze addendumul din 2008. Punctul 3 din aceste concluzii statua că președintele Consiliului, asistat de Comisie, era însărcinat să se angajeze în discuțiile necesare cu Consiliul Federal Elvețian în vederea adaptării MdI 2006 cât mai curând posibil.

37. La 14 mai 2008, printr-o altă serie de concluzii, președintele Consiliului a fost împuternicit să semneze addendumul din 2008, iar Comisia a primit sarcini de gestionare similare celor menționate în MdI 2006. În mod similar, addendumul din 2008 nu trebuia să aibă forță juridică obligatorie; el cuprindea doar angajamente politice. Comisia urma de asemenea să semneze addendumul din 2008 din același motiv pentru care semnase MdI 2006.

38. La 25 iunie 2008, addendumul din 2008 a fost semnat „pentru Consiliul Federal Elvețian", „pentru președinția Consiliului Uniunii Europene" și „pentru Comisia Europeană".

Addendumul din 2013 și decizia contestată

39. La 20 decembrie 2012, Consiliul și statele membre reunite în cadrul Consiliului au adoptat din nou concluzii care împuterniceau Comisia, în strânsă cooperare cu președinția Consiliului, să se angajeze în negocierile necesare pentru adaptarea CFE în urma aderării Croației (denumite în continuare „concluziile din 2012"). Acestea au invitat Comisia să consulte Grupul de lucru AELS în mod regulat cu privire la progresul discuțiilor.

8 — La 20 decembrie 2007, Elveția a încheiat acorduri-cadru cu cele zece state membre care au aderat în 2004.

40. La 17 decembrie 2012, Comisia a formulat o declarație, pentru a fi consemnată în procesul-verbal al Coreper, care avea următorul conținut:

„Concluziile privind o [CFE] pentru Croația reprezintă o decizie politică în temeiul articolului 16 [TUE]. Articolul 16 conferă Consiliului competențe de definire a politicilor. Prin urmare, concluziile trebuie considerate o decizie politică a Consiliului, nu a statelor membre.

Comisia ia act de decizia politică adoptată de Consiliu și, pe această bază, va accepta invitația de a se angaja în discuții cu Elveția, în numele [Uniunii]. În acest sens, Comisia reamintește poziția sa în cauzele C-28/12 și C-114/12[[9]], aflate pe rolul Curții de Justiție” [10].

41. După ce Serviciul European de Acțiune Externă (denumit în continuare „SEAE”), care asistă Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, a informat Grupul de lucru AELS că discuțiile cu Elveția au fost finalizate cu succes, membrii Grupului de lucru AELS au anunțat că vor transmite rezultatele capitalelor lor pentru control. Nicio reuniune a grupului de lucru nu a avut loc în august 2013. Consiliul a afirmat că, în schimburile informale de e-mailuri dintre negociatori, negociatorii elvețieni au folosit o versiune a addendumului care conține o referire la președintele Consiliului ca fiind unul dintre semnatari.

42. La 3 octombrie 2013, Comisia a adoptat decizia atacată, prin care a fost aprobat addendumul din 2013 și au fost autorizați vicepreședintele responsabil pentru relațiile externe (respectiv Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate) și comisarul pentru politica regională să semneze, în numele Uniunii, addendumul din 2013. Comisia nu a solicitat în prealabil autorizarea Consiliului și a statelor membre reunite în cadrul Consiliului. În decizia atacată se precizează că temeiul său juridic este articolul 17 TUE. În ziua adoptării sale, ea a fost comunicată în mod informal Consiliului și a fost transmisă autorităților elvețiene.

43. Decizia atacată este alcătuită din opt considerente, un articol unic și o anexă care cuprinde addendumul din 2013.

44. În măsura în care prezintă relevanță în cazul de față, considerentul 2 face referire la competența Consiliului (în concluziile din 2012) de a negocia cu Elveția în privința CFE pentru Croația și de a invita Comisia să înceapă aceste negocieri. Considerentul 3 menționează declarația Comisiei (pentru a fi consemnată în procesul-verbal al Coreper) în care aceasta arăta că respectivele concluzii din 2012 trebuie considerate o decizie politică a Consiliului în temeiul articolului 16 TUE și că a acceptat, pe această bază, invitația de a se angaja în discuții cu Elveția în numele Uniunii. Potrivit considerentului 5, addendumul propus se bazează pe poziția Uniunii reflectată în concluziile din 2012, care, la rândul său, se întemeiază pe MdI 2006 și pe addendumul din 2008. Această poziție exprimă sprijinul pentru dorința Croației de a beneficia de o CFE. Considerentul 6 precizează că, în conformitate cu poziția Uniunii, addendumul propus reflectă angajamentul politic al Elveției de a negocia cu Croația un acord privind o CFE stabilită pe aceeași bază ca în cazul beneficiarilor anteriori și calculată proporțional cu

9 — Aceste cauze nu mai sunt pendinte: a se vedea Hotărârile Comisia/Consiliul (C-28/12, EU:C:2015:282) și Comisia/Consiliul (C-114/12, EU:C:2014:2151). În hotărârea pronunțată în cauza C-28/12, Curtea a statuat că o decizie nu este compatibilă cu articolul 218 alineatele (2), (5) și (8) TFUE și, prin urmare, cu articolul 13 alineatul (2) TUE, dacă ea (i) operează o fuziune între, pe de o parte, un act privind semnarea acordurilor în cauză în numele Uniunii și aplicarea lor provizorie de către aceasta din urmă și, pe de altă parte, un act privind aplicarea provizorie a acestor acorduri de către statele membre, fără să se poată distinge care act reflectă voința Consiliului și care exprimă voința statelor membre, și (ii) a fost adoptată în cadrul unei proceduri care cuprindea, fără distincție, elemente care țin de procesul decizional propriu al Consiliului și elemente de natură interguvernamentală (a se vedea punctele 49 și 51). În cauza C-114/12 (care a fost soluționată înaintea cauzei C-28/12), Curtea a statuat că primul motiv este întemeiat și a considerat că nu este necesară examinarea celorlalte motive (legate de forme similare de acțiune în care sunt implicate Consiliul și statele membre) invocate de Comisie în susținerea acțiunii formulate (a se vedea punctul 104).

10 — În cadrul apărării din prezentul litigiu, Comisia descrie poziția sa după cum urmează: Consiliul nu poate apăra în mod simultan propria sa autonomie și pe cea a procedurilor sale față de statele membre și pare să confunde rolul său ca instituție a Uniunii cu cel al statelor membre.

CFE inițială. Considerentul 7 menționează că addendumul propus nu are implicații financiare pentru bugetul Uniunii. În conformitate cu considerentul 8, „[a]ddendumul propus nu creează și nici nu este destinat să creeze vreo obligație juridică pentru vreuna dintre părți potrivit dreptului intern sau internațional”.

45. Potrivit articolului unic din decizia atacată, Comisia aprobă addendumul din 2013 și autorizează vicepreședintele responsabil cu relațiile externe, în calitatea sa de vicepreședinte al Comisiei, și membrul Comisiei responsabil pentru politica regională să îl semneze în numele Uniunii.

46. Addendumul din 2013 prevede semnarea „pentru Uniunea Europeană” de către acești membri ai Comisiei și „pentru Confederația Elvețiană” de către Consiliul Federal Elvețian. El cuprinde o teză introductivă și trei puncte.

47. La punctul 1, Consiliul Federal Elvețian declară că este de acord să negocieze un acord cu Croația privind modalitățile unei CFE de 45 de milioane de franci elvețieni (pe lângă contribuția stabilită în prima orientare din MdI 2006), calculată pe o perioadă de cinci ani, începând de la data aprobării acestor fonduri de către Parlamentul elvețian. În continuare, Consiliul Federal Elvețian își exprimă intenția de a angaja contribuția până la 31 mai 2017[11]. Potrivit punctului 2 (punerea în aplicare a CFE suplimentare), Consiliul Federal Elvețian este de acord să propună Parlamentului elvețian să aprobe începerea din anul 2014 a finanțării suplimentare menționate în valoare de 45 milioane de franci elvețieni. La punctul 3 se precizează că celelalte orientări cuprinse în MdI 2006 și în anexa la acesta se aplică *mutatis mutandis*.

48. În timpul reuniunilor Grupului de lucru AELS din 15 și din 23 octombrie 2013, Comisia a afirmat că a oferit informații suplimentare și și-a confirmat poziția. Serviciul juridic al Consiliului și statele membre au obiectat cu privire la modul de acțiune al Comisiei, reproșându-i în special că nu a solicitat aprobarea Consiliului în privința rezultatului discuțiilor și că a nesocotit competențele statelor membre. În consecință, președinția a trimis Consiliului și statelor membre reunite în cadrul Consiliului proiectul de concluzii prin care urmau să aprobe în mod oficial rezultatul discuțiilor cu prilejul reuniunii Consiliului din 19 noiembrie 2013 (dată despre care se susține că era cunoscută de Comisie). Consiliul susține că, la reuniunea din 23 octombrie 2013, SEAE a comunicat dezacordul Comisiei în ceea ce privește concluziile în cauză.

49. În timpul reuniunii sale din 31 octombrie 2013, Grupul de lucru AELS a decis să pregătească și să prezinte Consiliului un proiect de concluzii ale Consiliului și ale statelor membre reunite în cadrul Consiliului în care să se precizeze că addendumul din 2013 trebuie să fie semnat de Consiliul Federal Elvețian, de președinția Consiliului și de Comisie și că rolul Comisiei trebuie să fie același cu cel prevăzut de MdI 2006 și de addendumul din 2008. Pe parcursul unei reuniuni din ziua precedentă, reprezentanții SEAE au informat președinția Consiliului despre intenția Comisiei de a respinge mandatul stabilit prin aceste concluzii.

50. La 7 noiembrie 2013, comisarul pentru politica regională a semnat addendumul din 2013 în numele Uniunii. El a procedat astfel în temeiul deciziei atacate și fără autorizarea prealabilă a Consiliului. În ziua următoare, el a transmis addendumul din 2013 împreună cu o scrisoare de însoțire autorităților elvețiene.

11 — Și anume până la expirarea temeiului juridic elvețian (Legea federală din 24 martie 2006 privind cooperarea cu statele din Europa de Est).

51. La 19 noiembrie 2013, Consiliul și statele membre reunite în cadrul Consiliului au adoptat o poziție cu privire la decizia atacată după ce au primit din partea serviciului juridic al Consiliului precizări scrise cu privire la procedura corectă care trebuie urmată pentru încheierea cu țări terțe și organizații internaționale a unor instrumente care nu sunt destinate să aibă forță juridică obligatorie, dar care conțin angajamente politice asumate de Uniune. La 9 decembrie 2013, Consiliul a adoptat o poziție prin care își exprima dezacordul față de modul în care Comisia a acționat în acest caz și în alte situații similare.

52. La 30 iunie 2015, Elveția și Croația au semnat un acord-cadru bilateral având ca obiect punerea în aplicare a Programului de cooperare dintre Elveția și Croația pentru reducerea discrepanțelor economice și sociale în cadrul Uniunii Europene extinse.

Obiecțiile și procedura

53. Cererea de anulare a deciziei atacate formulată de Consiliu este întemeiată pe articolul 263 TFUE și conține două motive. Primul motiv este întemeiat pe faptul că, prin adoptarea deciziei atacate, Comisia a încălcat principiul repartizării competențelor prevăzut la articolul 13 alineatul (2) TUE și, prin urmare, și principiul echilibrului instituțional. Al doilea motiv este întemeiat pe faptul că, prin conduita sa care a condus la[12] adoptarea deciziei atacate și la semnarea addendumului din 2013, Comisia a încălcat principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 13 alineatul (2) TUE. Deși, prin urmare, Consiliul urmărește anularea deciziei atacate, el solicită Curții să dispună menținerea efectelor deciziei respective până la înlocuirea ei. De asemenea, Consiliul solicită obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

54. Comisia solicită Curții să respingă acțiunea. Ea susține că decizia atacată a fost adoptată cu respectarea deplină a limitelor competențelor conferite prin tratate și că a acționat în deplină concordanță cu principiul cooperării loiale. Comisia solicită de asemenea Curții să oblige Consiliul la plata cheltuielilor de judecată.

55. În temeiul articolului 60 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Consiliul a solicitat ca prezenta cauză să fie trimisă Marii Camere.

56. Pe lângă memoriile principale depuse de Consiliu și de Comisie, guvernele ceh, finlandez, francez, german, elen, maghiar, lituanian, polonez și al Regatului Unit au primit toate permisiunea să intervină și au depus observații scrise. În ședința din 2 iunie 2015, părțile principale și aceleași interveniente, cu excepția guvernelor finlandez, maghiar, lituanian și polonez, au prezentat observații orale. Toate intervenientele susțin acțiunea Consiliului.

12 — A se vedea însă și punctul 118 de mai jos.

Analiză

Admisibilitatea

57. În opinia noastră, se ridică o problemă prealabilă, anume aceea de a se stabili ce este un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE. Este clar că decizia atacată este un act al Comisiei [13], chiar dacă este posibil să nu mai fie la fel de clar ce presupune exact cerința respectivă enunțată de articolul 263 TFUE [14]. Totuși, aspectul dacă această decizie este un act destinat să producă efecte juridice față de terți pare mai puțin evident de la început.

58. Nu s-a ridicat nicio obiecție în ceea ce privește admisibilitatea acțiunii în anulare formulate de Consiliu. Curtea este însă competentă să analizeze din oficiu dacă decizia atacată este atacabilă în sensul articolului 263 TFUE, întrucât acesta constituie un aspect legat de competența sa [15]; însă Curtea nu își poate întemeia decizia pe un motiv invocat din oficiu fără să fi invitat în prealabil părțile să își prezinte observațiile cu privire la acest motiv [16]. Mai mult, această examinare a admisibilității precedă în mod logic examinarea fondului fiecărui motiv [17].

59. Niciuna dintre părți nu a precizat în observațiile sale scrise de ce consideră că decizia atacată îndeplinește (sau nu îndeplinește) condițiile prevăzute la articolul 263 TFUE. Cu toate acestea, în răspunsurile la întrebările care le-au fost adresate de Curte, ambele părți au abordat în ședință problema măsurii în care addendumul din 2013, în pofida faptului că nu are caracter obligatoriu, ar putea totuși să aibă efecte sau consecințe juridice. Asemenea întrebări sunt în mod clar relevante nu doar pentru aspectul dacă se aplică sau nu se aplică procedura stabilită la articolul 218 TFUE, ci și în ceea ce privește faptul că doar actele destinate să producă efecte juridice sunt atacabile în temeiul articolului 263 TFUE. Astfel, considerăm că părților li s-a acordat în mod satisfăcător posibilitatea de a fi ascultate. Prin urmare, Curții nu îi este interzis să analizeze această problemă de competență din oficiu.

13 — Decizia atacată intră în sfera noțiunii „acte cu aplicabilitate generală, de natură legislativă sau de altă natură, și acte individuale”: a se vedea Hotărârea Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 56).

14 — Într-o hotărâre recentă, Curtea a analizat fondul unei acțiuni în anulare formulate în temeiul articolului 263 TFUE care era îndreptată împotriva a ceea ce Curtea a denumit „[punerea] în aplicare [de către Comisie a] intenției[or] sale exprimate la 5 august 2013”, și anume prezentarea TIDM a unor observații scrise în numele Uniunii (Hotărârea Consiliul/Comisia, C-73/14, EU:C:2015:663, punctul 37). Curtea a descris obiectul acțiunii Consiliului drept „[nesupunerea de către Comisie a] conținutul[ui] observațiilor scrise prezentate în numele Uniunii […] aprobării prealabile a Consiliului” (punctul 38 din aceeași hotărâre). În mod logic, Curtea trebuie să fi considerat că cererea Consiliului în cauza respectivă era admisibilă (a se vedea și nota de subsol 17 de mai jos). Totuși, în acest caz, se ridică o serie de probleme legate de domeniul de aplicare al articolului 263 TFUE. Cum trebuie să fie verificată respectarea termenelor prevăzute la articolul 263 ultimul paragraf TFUE atunci când măsura contestată este „[punerea] în aplicare [de către instituție a] intenției[or] sale? Dacă acțiunea este admisă, ce anume se anulează? Mai este necesar să se stabilească dacă măsura în care aceste intenții sunt exprimate constituie un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE? Cât este de largă noțiunea „[punere] în aplicare [a] intenției[or]”? Contează dacă intențiile sunt sau nu sunt cele ale instituției împotriva căreia a fost formulată acțiunea în anulare? Astfel, procedura prevăzută la articolul 263 TFUE poate fi folosită pentru a solicita anularea omisiunii Comisiei de a acționa (scop în care pare să fie conceput articolul 265 TFUE)?

15 — A se vedea de exemplu Hotărârea Planet/Comisia (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punctul 20 și jurisprudența citată).

16 — A se vedea de exemplu Hotărârile Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctul 57) și Planet/Comisia (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punctul 20 și jurisprudența citată).

17 — Totuși, Curtea nu a urmat aceeași ordine a examinării în Hotărârea Franța/Comisia (C-233/02, EU:C:2004:173, punctul 26). În cauza respectivă, Curtea nu a examinat mai întâi obiecțiile Comisiei în sensul că „Liniile directoare privind cooperarea și transparența în materie de reglementare”, care au făcut obiectul unui acord încheiat de Comisie cu Statele Unite ale Americii, nici nu sunt obligatorii, nici nu produc efecte juridice și, prin urmare, nu a existat nicio măsură a Comisiei care să poată face obiectul unei acțiuni în anulare. Curtea a considerat că nu este necesar să se pronunțe asupra acestor obiecții, întrucât concluziile trebuiau respinse pe fond. În alte cauze, Curtea a considerat că este necesar să examineze fondul pentru a putea decide asupra admisibilității din cauza legăturii indisolubile dintre cele două aspecte: a se vedea de exemplu Hotărârea Franța/Parlamentul (C-237/11 și C-238/11, EU:C:2012:796, punctul 20 și jurisprudența citată). A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:490, punctul 36 și jurisprudența citată). În Hotărârea Consiliul/Comisia (C-73/14), Curtea pare să fi adoptat o abordare complet diferită, care este posibil să fi lărgit domeniul de aplicare al acțiunilor formulate în temeiul articolului 263 TFUE: a se vedea nota de subsol 14 de mai sus. Dacă, în realitate, poziția actuală a Curții este în sensul că aceasta este dispusă să fie mai puțin riguroasă în ceea ce privește admisibilitatea în litigiile interinstituționale atunci când trebuie soluționată o problemă importantă de principiu, ar fi poate de preferat să o afirme în mod explicit.

60. Potrivit articolului 263 TFUE, Curții îi revine competența de a controla legalitatea actelor Comisiei (altele decât recomandările și avizele) menite să producă efecte juridice față de terți. Un asemenea control trebuie să fie disponibil pentru toate actele adoptate de instituțiile Uniunii, indiferent de natura sau de forma lor, cu condiția să fie menite să producă efecte juridice [18]. Astfel, caracterizarea actului ca fiind „politic” nu îl scoate în mod necesar în afara domeniului de aplicare al articolului 263 TFUE, cu condiția să producă efecte juridice. Nici lipsa din tratate a unor norme specifice privind modul în care trebuie să fie adoptat un anumit act nu are acest efect [19].

61. În cazurile în care s-a contestat legalitatea actelor adoptate în exercitarea competenței Uniunii în materie internațională, Curtea pare să fi utilizat metode diferite pentru a evalua efectele unui act. Astfel, un act atacat poate să producă efecte juridice în special ca urmare a conținutului său și a intenției autorului său [20]. Aceste efecte pot să privească relațiile dintre instituțiile Uniunii și dintre statele membre și instituțiile Uniunii [21]. Sau obiectivul actului poate fi acela de a permite Uniunii să participe la o acțiune externă care produce efecte juridice al căror impact asupra instituțiilor, a statelor membre și a dreptului Uniunii trebuie să fie examinat [22]. Astfel, s-a considerat că o acțiune în anularea unui act care are drept obiectiv încheierea unui acord internațional este admisibilă întrucât acordul a fost menit să producă efecte juridice [23], la fel și o decizie prin care Consiliul a urmărit să impună Comisiei o procedură precisă și detaliată de negociere a unui acord internațional [24]. Deși recomandările Organizației Internaționale a Viei și Vinului nu intră în sfera admisibilității în conformitate cu articolul 263 TFUE și nu sunt obligatorii potrivit dreptului internațional, s-a considerat că aceste recomandări „au vocația de a influența în mod decisiv conținutul reglementării adoptate de legiuitorul Uniunii în domeniul organizării comune a piețelor vitivinicole”, în special ca urmare a încorporării lor în dreptul Uniunii [25].

62. O altă metodă pare să fie analizarea naturii actului atacat împreună cu motivul invocat. Acțiunile formulate în temeiul articolului 263 TFUE pot fi introduse printre altele pentru motive de necompetență. Indiferent dacă actul în sine produce sau nu produce efecte juridice, faptul că a fost adoptat de o instituție, în condițiile în care tratatele conferă unei alte instituții competențe în acest sens, înseamnă că actul adoptării deciziei produce efecte juridice (prin uzurparea competențelor celei de a doua instituții). În prezenta cauză, aplicarea metodei menționate ar însemna că, în cazul în care Comisia a adoptat o decizie în condițiile în care, potrivit fondului motivelor, tratatele prevăd că adoptarea deciziei în cauză intră în atribuțiile Consiliului, actul contestat al Comisiei produce efecte juridice în sensul articolului 263 TFUE.

63. La aceeași concluzie se poate ajunge în cazul de față analizând efectele deciziei atacate înseși, inclusiv obiectul acesteia.

64. Decizia atacată este un act prin care Comisia a aprobat o acțiune externă a Uniunii sub forma unui acord internațional fără caracter obligatoriu cu un stat terț și a autorizat semnarea acestui acord. Uniunea (acționând prin intermediul semnatarilor astfel autorizați prin decizia atacată) a acționat ulterior pe plan extern prin semnarea acordului respectiv, consimțind astfel la încheierea sa.

18 — A se vedea Hotărârea Comisia/Consiliul (C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 26 și jurisprudența citată); testul inițial a fost enunțat în Hotărârea Comisia/Consiliul (22/70, EU:C:1971:32, denumită „Hotărârea ERTA”, punctul 42).

19 — Această apreciere pare să stea la baza Hotărârii Comisia/Consiliul (C-27/04, EU:C:2004:436).

20 — A se vedea Hotărârile Comisia/Consiliul (C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 27 și jurisprudența citată) și Athinaïki Techniki/Comisia (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punctul 42).

21 — A se vedea de exemplu Hotărârea ERTA, punctul 55.

22 — A se vedea de exemplu Hotărârea ERTA, punctele 47 și 53.

23 — Hotărârea Franța/Comisia (C-327/91, EU:C:1994:305, punctul 15).

24 — A se vedea Hotărârea Comisia/Consiliul (C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 29). La punctul 28, Curtea a făcut referire și la decizia sa anterioară (în Hotărârea Comisia/Consiliul, C-114/12, EU:C:2014:2151, punctul 40) potrivit căreia un act adoptat în temeiul articolului 218 alineatele (3) și (4) TFUE produce efecte juridice. Se pare că, în pofida accentului pus de Curte pe conținutul actului, efectele juridice au fost stabilite potrivit unui criteriu formal, și anume acela al dispozițiilor indicate ca temei juridic.

25 — Hotărârea Germania/Consiliul (C-399/12, EU:C:2014:2258, punctele 63 și 64).

65. Dacă addendumul din 2013 ar fi fost un acord internațional în sensul articolului 218 TFUE (și anume „orice angajament asumat de subiecte de drept internațional care are forță obligatorie, indiferent de denumirea oficială a acestuia” [26]), cererea Consiliului ar fi fost în mod clar îndreptată împotriva unui act care produce efecte juridice. Decizia atacată ar fi exprimat consimțământul Uniunii pe plan internațional de a fi legată prin acordul menționat potrivit dreptului internațional [27]. Un asemenea act generează obligații și astfel produce efecte juridice [28]. Dimpotrivă, după cum a statuat Curtea în Hotărârea Franța/Comisia, întrucât un acord internațional este menit să producă efecte juridice, actul prin care se urmărește încheierea sa trebuie să fie atacabil [29]. În plus, ar fi fost atunci clar și faptul că, în conformitate cu articolul 218 alineatele (2) și (6) TFUE, revenea Consiliului, iar nu Comisiei, competența de a-și exprima acordul în privința conținutului acestuia și de a autoriza semnarea sa.

66. Este general recunoscut însă faptul că addendumul din 2013 nu constituie un asemenea acord. Atât în conformitate cu dreptul internațional, cât și potrivit dreptului Uniunii, caracterul obligatoriu al unui acord depinde în special de intenția părților de a se obliga în virtutea sa potrivit dreptului internațional [30]. Această intenție trebuie să fie demonstrată în special pe baza prevederilor efective ale acordului și totodată a împrejurărilor în care a fost întocmit [31]. Dimpotrivă, denumirea și forma acordului nu prezintă o relevanță decisivă pentru a se stabili dacă un acord internațional are sau nu are forță juridică obligatorie [32].

67. În prezenta cauză, MdI 2006 și addendumul din 2013 reflectă concursul de voințe, rezultat în urma negocierilor dintre Uniune și Elveția, cu privire la angajamentul politic al acesteia din urmă de a negocia cu Croația un acord privind modalitățile unei CFE. Aspectul dacă angajamentul respectiv a fost unilateral sau reciproc nu schimbă, prin el însuși, caracterul său neobligatoriu din punct de vedere juridic. Potrivit textului addendumului din 2013, Elveția „își exprimă intenția de a angaja contribuția până la 31 mai 2017”. De asemenea, aceasta „acceptă să negocieze” cu Croația și „acceptă să propună Parlamentului elvețian să aprobe finanțarea suplimentară”. Celelalte orientări stabilite în MdI 2006 și în anexa la acesta se aplică și în cazul acordului privind CFE pentru Croația [33]. Astfel, acordul dintre Elveția și Uniune cuprinde „orientări”, iar angajamentele Elveției sunt precizate mai degrabă prin termeni care exprimă intenția decât prin utilizarea unei terminologii imperative (precum „urmează

26 — Hotărârea Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:2400, punctul 83 și jurisprudența citată). Articolul 218 TFUE se aplică în cazul tratatelor în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din Convenția de la Viena din 1986 privind dreptul tratatelor dintre state și organizații internaționale sau dintre organizații internaționale, A/CONF.129/15 (denumită în continuare „Convenția de la Viena din 1986”): a se vedea Hotărârea Franța/Comisia (C-327/91, EU:C:1994:305, punctul 25). A se vedea și Avizul 1/13 (EU:C:2014:2303, punctul 37).

27 — Potrivit dreptului internațional, aprobarea și semnarea se află printre modurile de exprimare a consimțământului de a fi legat printr-un tratat: a se vedea articolul 11 din Convenția de la Viena din 1986 și Convenția de la Viena din 1969 privind dreptul tratatelor, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331 (denumită în continuare „Convenția de la Viena din 1969”).

28 — A se vedea articolul 18 atât din Convenția de la Viena din 1969, cât și din Convenția de la Viena din 1986.

29 — Hotărârea Franța/Comisia (C-327/91, EU:C:1994:305, punctul 15).

30 — A se vedea de exemplu Hotărârea Franța/Comisia (C-233/02, EU:C:2004:173, punctul 42).

31 — A se vedea Hotărârea Franța/Comisia (C-233/02, EU:C:2004:173, punctele 43 și 44), precum și Hotărârea C. I. J., Cauza privind delimitarea spațiului maritim și probleme teritoriale între Qatar și Bahrain, competență și admisibilitate, hotărâre, C. I. J. Recueil 1994, p. 112, la p. 120 și 121, punctul 23. Atunci când aceste prevederi sunt clare, părțile nu pot să susțină ulterior că intenția lor a fost alta (punctul 27 din aceeași hotărâre a C. I. J.).

32 — A se vedea Avizul 1/75, EU:C:1975:145, secțiunea A, al doilea paragraf, precum și Hotărârea C. I. J., Cauza privind delimitarea spațiului maritim și probleme teritoriale între Qatar și Bahrain, citată la nota de subsol 31, la p. 120 și 121, punctul 23. Astfel, utilizarea termenului „memorandum de înțelegere” („MdI”) sau „addendum” la acesta nu are consecințe decisive. A se vedea și Hotărârea C. I. J., Cauzele Africa de sud-vest, Excepții preliminare, C. I. J. Recueil 1962, p. 331. De fapt, acești termeni pot fi utilizați în cazul ambelor tipuri de acord internațional. Secția pentru tratate a Biroului pentru afaceri juridice al Organizației Națiunilor Unite a remarcat că termenul „MdI” „este adesea utilizat pentru a denumi un instrument internațional mai puțin formal decât un tratat sau un acord internațional tipic. Acesta cuprinde adesea acorduri operaționale realizate în temeiul unui acord-cadru internațional. El este folosit de asemenea pentru reglementarea unor aspecte tehnice sau de detaliu. […] De exemplu, Organizația Națiunilor Unite încheie de regulă [MdI-uri] cu statele membre pentru organizarea operațiunilor sale de menținere a păcii sau pentru organizarea conferințelor Organizației Națiunilor Unite. Organizația Națiunilor Unite consideră că astfel de [MdI-uri] pe care le-a încheiat au forță juridică obligatorie și le înregistrează *ex officio*”, Organizația Națiunilor Unite, *Treaty Handbook* (2012), p. 68. A se vedea de exemplu și Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, ediția a doua, Cambridge University Press, 2007, la p. 26, și Gautier, P., „Non-binding Agreements”, în *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2006.

33 — Punctul 3 din addendumul din 2013.

să”, „trebuie să”, „se angajează să”) care exprimă obligații. În plus, nici addendumul din 2013, nici MdI 2006 nu conțin clauze privind, de exemplu, intrarea lor în vigoare, ratificarea, înregistrarea sau depunerea lor altundeva ori soluționarea litigiilor legate de ele. Aceste considerații, analizate împreună, sugerează cu putere lipsa intenției părților de a se obliga prin addendumul din 2013.

68. Împrejurările în care a fost încheiat acordul privind addendumul din 2013 conduc la aceeași concluzie. Considerentul 8 al deciziei atacate precizează că addendumul din 2013 „nu creează și nici nu este destinat să creeze vreo obligație juridică pentru vreuna dintre părți potrivit dreptului intern sau internațional”. Rapoartele Consiliului Federal Elvețian pregătite pentru Parlamentul elvețian confirmă poziția menționată. Aceasta înseamnă totodată că niciuna dintre părți nu a acceptat faptul că și-a asumat vreo obligație a cărei încălcare ar putea atrage răspunderea sa potrivit dreptului internațional.

69. Totuși, faptul că addendumul din 2013 nu este un acord internațional în sensul articolului 218 TFUE nu implică în mod automat faptul că decizia atacată nu este menită să producă efecte juridice. Astfel, efectele unui acord (obligatoriu sau de alt tip) potrivit dreptului internațional sunt distincte de efectele pe care le produce, potrivit dreptului Uniunii, actul prin care instituția (competentă) a Uniunii își exprimă consimțământul în privința conținutului acestuia și autorizează semnarea sa [34].

70. Addendumul din 2013 a fost parte a unui compromis care a condus la încheierea unor acorduri sectoriale obligatorii între Uniune și Elveția și a stabilit parametrii pentru acordurile bilaterale obligatorii din punct de vedere juridic dintre Elveția și fiecare stat membru beneficiar. Pe baza addendumului din 2013, un stat terț a inițiat o procedură parlamentară pentru începerea negocierilor cu un stat membru nou al Uniunii în vederea încheierii unui acord obligatoriu. Astfel, în urma semnării pe care a autorizat-o Comisia, Uniunea a devenit obligată să respecte orice consecințe pe care dreptul internațional poate să le atribuie semnăturii respective și raporturilor dintre părțile la un acord fără caracter obligatoriu.

71. Decizia atacată și addendumul din 2013 care a fost semnat produc totodată efecte juridice față de alte instituții ale Uniunii și față de statele membre. În măsura în care Uniunea era competentă să semneze un asemenea acord cu un stat terț (indiferent de instituția care avea competența să îl aprobe și să îl semneze și de aspectul dacă această competență era exclusivă sau partajată cu statele membre), necesitatea de a garanta unitatea reprezentării externe a Uniunii și principiul cooperării loiale aferent, astfel cum se aplică acesta în raporturile dintre statele membre și Uniune și dintre instituțiile Uniunii, au generat pentru instituțiile Uniunii și statele membre obligația de a coopera în vederea realizării obiectivelor Uniunii, de a se abține să aducă atingere unei astfel de acțiuni și de a asigura concordanța dintre diferitele politici ale Uniunii [35].

72. Pentru aceste motive, considerăm că acțiunea Consiliului a fost într-adevăr introdusă împotriva unui act atacabil în sensul articolului 263 TFUE.

34 — Există multe instrumente diferite în dreptul internațional care nu sunt obligatorii, dar totuși determină subiectele de drept internațional să își schimbe comportamentul, precum interpretările tratatelor de către instanțele internaționale competente în acest sens sau deciziile fără caracter obligatoriu ale organelor unei organizații internaționale.

35 — A se vedea de exemplu articolul 21 alineatul (3) TUE, precum și articolele 7 TFUE și 205 TFUE.

Fondul

Considerații introductive

73. Se solicită din nou Curții să analizeze repartizarea competențelor între instituțiile Uniunii în cazul unei forme de acțiune externă a Uniunii pentru care tratatele nu par să stabilească norme procedurale separate [36]. Cererea introdusă de Consiliu invită Curtea să decidă care norme ale dreptului Uniunii trebuie respectate pentru ca Uniunea să devină parte la un acord fără caracter obligatoriu cu un stat terț.

74. Dacă articolul 17 TUE nu conferă Comisiei competența de a aproba și de a autoriza semnarea de către Uniune a unui acord precum addendumul din 2013, Comisia nu a respectat principiul formulat la articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE, iar decizia atacată trebuie anulată. Aceasta ar presupune totodată că articolul 17 TUE nu a fost un temei juridic corect pentru decizia atacată.

75. Dimpotrivă, în cazul în care Curtea respinge primul motiv, legalitatea deciziei poate totuși să fie încă pusă în discuție. Motivul este că un act precum decizia atacată trebuie să se întemeieze pe competența materială a Uniunii și să precizeze temeiul juridic corespunzător. Astfel, în mod logic, întrebarea dacă Uniunea are competență materială trebuie să preceadă problema repartizării competențelor între instituțiile Uniunii în ceea ce privește domeniile în care Uniunea este competentă. Ea o precedă totodată și pe cea a repartizării competențelor între Uniune și statele membre (aspect în legătură cu care părțile au adoptat o poziție în memoriile lor [37]), precum și pe cea a necesității de a preciza temeiul juridic. În plus, dezacordul părților asupra domeniului de aplicare al articolelor 16 TUE și 17 TUE ar putea deveni lipsit de relevanță în lumina conținutului dispozițiilor care conferă competență materială. În măsura în care aceste dispoziții stabilesc în mod expres o procedură în ceea ce privește forma de acțiune care trebuie adoptată pentru exercitarea competenței în discuție, nici articolul 16 TUE, nici articolul 17 TUE nu ar putea reglementa prin ele însele problema instituției care era competentă să acționeze.

76. Astfel, în opinia noastră, se solicită Curții să decidă asupra unei probleme de principiu („cine este competent să acționeze: Consiliul sau Comisia?”) în împrejurări în care este posibil să nu fie necesară abordarea acestei întrebări. Motivul este că *nu* s-a solicitat Curții să controleze legalitatea deciziei atacate din perspectiva competenței materiale a Uniunii sau a lipsei din decizie a oricărei precizări referitoare la competența menționată. Deși admitem că este posibil ca niciuna dintre părți să nu fi avut interesul să ridice aceste probleme, acțiunea Consiliului generează totuși o serie de întrebări preliminare legate de competența Uniunii.

77. Revine Curții sarcina de a ridica din oficiu problema dacă o anumită instituție a Uniunii are competența de a acționa [38]. *A fortiori*, același lucru trebuie să fie valabil în cazul competenței Uniunii înseși. Acest aspect prezintă o asemenea importanță constituțională, încât privește ordinea publică. În cadrul ședinței, Curtea a adresat părților întrebări tocmai cu privire la acest aspect. Totuși, niciuna dintre părți nu a răspuns la întrebarea privind identificarea, în conformitate cu principiul atribuirii, a dispoziției din tratat care conferă Uniunii competența de a aproba un MdI și de a autoriza semnarea sa în domeniul vizat de decizie (și indiferent dacă era sau nu era necesar ca aceste dispoziții să fie precizate în decizia contestată). Dimpotrivă, ambele au abordat doar cerința de a se preciza temeiul juridic. Comisia a susținut că decizia atacată nu are forță juridică obligatorie și, prin urmare, nu era necesar să precizeze un temei juridic (material), menționarea articolului 17 TUE fiind suficientă. Dacă aceasta ar fi fost poziția sa, Comisia ar fi trebuit în mod logic să solicite Curții să respingă acțiunea

36 — A se vedea de exemplu și Hotărârile Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:2400), precum și Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:663).

37 — A se vedea punctele 82-84 de mai jos.

38 — A se vedea de exemplu Hotărârea Salzgitter/Comisia (C-210/98 P, EU:C:2000:397, punctul 56 și jurisprudența citată).

Consiliului ca inadmisibilă, întrucât nu există un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE [39]. Consiliul a considerat probabil că decizia atacată produce efecte juridice (în caz contrar nu ar fi trebuit să introducă acțiunea) – în cadrul audierii a admis că aceasta este poziția sa – și totuși nu a susținut că decizia atacată trebuie să fie anulată pentru motivul că s-a omis precizarea unui temei juridic (material). În consecință, Curtea nu poate – în opinia noastră – să abordeze efectiv nici competența Uniunii, nici necesitatea precizării unui temei juridic.

78. Nu s-a ridicat problema dacă, în conformitate cu dreptul internațional și cu dreptul Uniunii, Uniunea poate deveni parte la un acord fără caracter obligatoriu. Nu se contestă nici faptul că revine Comisiei, care asigură reprezentarea externă a Uniunii [40], competența de a negocia asemenea acorduri și că, în principiu, poate să le semneze. Mai mult, Consiliul însuși pare să admită că se poate face distincție între, pe de o parte, memorandumurile de înțelegere sau alte asemenea instrumente în cadrul cărora Uniunea își asumă angajamente politice și, pe de altă parte, acordurile administrative pe care o instituție sau un organism al Uniunii le poate încheia în nume propriu în virtutea principiului autonomiei administrative enunțat la articolul 335 TFUE. În ceea ce privește problemele preliminare privind capacitatea și competența în conformitate cu dreptul internațional și cu dreptul Uniunii, facem trimitere la principiile invocate în Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate C-103/12 și C-165/12, Parlamentul și Comisia/Consiliul [41].

79. Poziția Consiliului cu privire la ambele motive corespunde celei stabilite într-un document al Consiliului referitor la încheierea de către Uniunea Europeană a memorandumurilor de înțelegere, a declarațiilor comune și a altor texte care conțin angajamente politice, cu țări terțe și cu organizații internaționale [42]. Documentul menționat a fost pregătit în contextul a ceea ce Consiliul a perceput ca fiind o tendință în creștere a Comisiei de a semna instrumente fără caracter obligatoriu care conțin angajamente politice ale Uniunii. În memoriile sale, Comisia a făcut referire la declarația sa depusă ca răspuns la documentul respectiv, care exprimă opinia sa potrivit căreia „[…] [poziția Consiliului] nu este în concordanță cu echilibrul instituțional stabilit de tratate” și care precizează că, „[a]tunci când reprezintă Uniunea pe plan extern, Comisia va aplica dispozițiile relevante ale tratatului”.

80. Aspectul dacă măsura inițială (și anume concluziile din 2012), prin care Consiliul și statele membre reunite în cadrul Consiliului au autorizat negocierea addendumului din 2013, este un act acoperit de articolul 263 TFUE și dacă acesta este autorizat în alt mod potrivit tratatelor sunt probleme cu care (în mod logic) Curtea nu a fost sesizată. Astfel, ar fi surprinzător dacă s-ar solicita de către Consiliu anularea propriilor concluzii. Probabil că nici Comisia nu are interesul să obțină anularea lor. Prin urmare, considerăm că nu este necesar să abordăm opoziția Comisiei la utilizarea actelor hibride și aspectul dacă Hotărârea Curții Comisia/Consiliul, C-28/12 [43], pune sub semnul întrebării validitatea concluziilor din 2012.

81. În sfârșit, există un dezacord cu privire la aspectul dacă problema repartizării competențelor între Uniune și statele membre în ceea ce privește addendumul din 2013 este (sau nu este) ridicată în fața Curții și face obiectul unui motiv pe baza căruia se solicită anularea deciziei atacate. Vom analiza mai întâi acest aspect.

39 — Obligația de motivare se aplică oricărui act care poate face obiectul unei acțiuni în anulare: a se vedea Hotărârea Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 42).

40 — A se vedea articolul 17 alineatul (1) TUE.

41 — EU:C:2014:334, punctele 86 și 94-101.

42 — Documentul 12498/13 (anexă la memoriul în apărare al Comisiei). Acest document nu privește instrumentele care conțin doar modalități administrative pentru cooperarea practică dintre o instituție sau un organism al Uniunii și un stat terț sau o organizație internațională.

43 — EU:C:2015:282. A se vedea nota de subsol 9 de mai sus.

Competențele Uniunii și ale statelor membre

– Argumente

82. În cadrul primului motiv, Consiliul afirmă că înțelege declarația Comisiei din 17 decembrie 2012 în sensul că exprimă dezacordul acesteia din urmă față de implicarea statelor membre și acordul său de a primi un mandat din partea Consiliului în temeiul articolului 16 TUE. El adaugă că, prin semnarea addendumului din 2013 din proprie inițiativă și în numele Uniunii, Comisia a nesocotit competența statelor membre și astfel a încălcat principiul atribuirii prevăzut la articolul 4 alineatul (1) TUE. Acest argument este invocat și în sprijinul celui de al doilea motiv al Consiliului.

83. Consiliul admite că nu a formulat un motiv separat legat de natura partajată sau exclusivă a competenței Uniunii. Totuși, el susține că afirmațiile sale în această privință au fost explicite și suficiente, constituind o parte esențială a contextului de fapt și de drept care demonstrează că principiul repartizării competențelor și principiul cooperării loiale au fost încălcate de Comisie. Caracteristicile care indică existența competenței partajate sunt următoarele: (i) CFE privește contribuții ale Elveției în favoarea statelor membre beneficiare; (ii) în timp ce CFE reflectă angajamente politice, contribuțiile în sine sunt structurate din punct de vedere juridic prin intermediul unor acorduri bilaterale cu forță juridică obligatorie între Elveția și fiecare stat membru beneficiar; (iii) nu toate statele membre sunt eligibile; (iv) în consecință, sumele sunt plătite în mod direct de Elveția statului membru beneficiar, fără să treacă prin bugetul Uniunii. Oricum, Consiliul susține că natura partajată sau exclusivă a competenței Uniunii de a semna addendumul din 2013 nu este susceptibilă să afecteze procedura care trebuie urmată pentru semnarea acestuia și că tratatele nu limitează acțiunile Consiliului la cele care protejează propriile sale prerogative.

84. Potrivit Comisiei, Consiliul nici nu și-a susținut afirmația potrivit căreia MdI 2006 și cele două addendumuri intră în competența partajată a Uniunii și a statelor membre, nici nu a formulat un motiv legat de competența acestora din urmă. În orice caz, revenea statelor membre sarcina de a-și apăra competența și prerogativele, iar nu Consiliului.

– Apreciere

85. În opinia noastră, prin intermediul ambelor motive, Consiliul solicită anularea deciziei atacate întrucât Comisia nu a respectat repartizarea atribuțiilor între Consiliu și Comisie și principiul cooperării loiale care se aplică, în exercitarea competențelor sale, în raport cu alte instituții. Consiliul a recunoscut că nu a invocat niciun motiv prin care să susțină că nu au fost respectate de către Comisie fie repartizarea competențelor între Uniune și statele membre, fie obligația de cooperare loială între instituțiile Uniunii și statele membre. Astfel, nu s-a solicitat Curții să anuleze decizia atacată pentru niciunul dintre aceste motive.

86. Susținând că argumentele privind competența partajată sprijină motivul (motivele) pe care se întemeiază acțiunea sa, Consiliul ignoră distincția dintre un argument și un motiv. Un motiv este o afirmație care, dacă este confirmată, conduce la admiterea concluziilor [44]. Dimpotrivă, un argument explică sau indică *de ce* un motiv trebuie să fie admis și, astfel, trebuie să fie apt să producă acest rezultat. Prin urmare, argumentul trebuie să susțină motivul. În prezenta cauză, argumentele explicite ale Consiliului privind competența partajată nu explică *de ce* decizia atacată nu respectă nici repartizarea competențelor între Consiliu și Comisie (primul motiv), nici principiul cooperării loiale care trebuie respectat în exercitarea competențelor acestora (al doilea motiv). De fapt, Consiliul însuși acceptă faptul că aceste argumente nu vor afecta procedura. De aceea, în opinia noastră, argumentele Consiliului referitoare la competența partajată sunt inoperante.

44 — Aceasta rezultă *a contrario*, de exemplu, din Hotărârea EFMA/Consiliul (C-46/98 P, EU:C:2000:474, punctul 38).

87. În orice caz, nici Consiliul, nici statele membre interveniente nu și-au susținut argumentele privind competența partajată prin identificarea dispozițiilor din tratate care, în opinia lor, stabilesc (i) competența Uniunii și (ii) caracterul partajat al acestei competențe.

88. Aceasta nu înseamnă că tratatele interzic Consiliului să își întemeieze un motiv pe nerespectarea de către o altă instituție a repartizării competențelor între Uniune și statele membre. Potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul la acțiune de care dispun statele membre, Parlamentul, Consiliul și Comisia, prevăzut la articolul 263 al doilea paragraf TFUE, nu este condiționat de dovedirea existenței unui interes de a exercita acțiunea [45]. Fiecare dintre acești reclamanți poate solicita anularea unui act acoperit de articolul 263 TFUE fără a fi necesar să justifice un interes [46]. În opinia noastră, aceasta implică faptul că fiecare dintre părțile respective își poate întemeia acțiunea pe un motiv legat de prerogativele unei alte părți.

Competențele Consiliului și ale Comisiei (primul motiv)

– Argumente

89. Potrivit primului motiv al Consiliului, prin semnarea addendumului din 2013 în numele Uniunii de una singură și fără autorizarea prealabilă a Consiliului, Comisia a decis în privința politicii Uniunii. Ea a încălcat astfel principiul repartizării competențelor enunțat la articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE și totodată principiul echilibrului instituțional. De asemenea, Comisia nu ar putea să autorizeze semnarea în cauză, fără aprobarea prealabilă a Consiliului, în virtutea propriilor atribuții, în temeiul articolului 17 TUE. În conformitate cu articolul 16 TUE, revine Consiliului competența de a defini politicile Uniunii, printre altele în domeniul relațiilor externe. Astfel, Consiliul autorizează negocierile și aprobă angajamentele politice asumate de Uniune în raport cu state terțe sau organizații internaționale. Deși Comisia reprezintă poziția Uniunii (cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute în tratate), ea nu poate stabili conținutul acesteia. Consiliul susține că definirea politicilor și elaborarea acțiunii externe a Uniunii au un caracter mai amplu decât stabilirea unei poziții a Uniunii. În plus, inițierea negocierilor cu un stat terț sau cu o altă organizație internațională este în sine un act de elaborare a politicilor. Acest lucru este valabil cu atât mai mult în cazul deciziei de a semna; semnarea reflectă acceptarea de către Uniune a conținutului instrumentului. Întrucât acest conținut nu poate fi prevăzut *ex ante*, nu se poate spune că el este acoperit de orice „poziție stabilită”.

90. În particular, potrivit Consiliului, Comisia a stabilit poziția Uniunii prin faptul că a decis în mod unilateral: (i) să trateze chestiunea ca fiind de competența exclusivă a Uniunii; (ii) să schimbe semnatarii addendumului din 2013, astfel încât Comisia a semnat singură în numele Uniunii, și (iii) să autorizeze semnarea addendumului din 2013, iar astfel să accepte conținutul său. În cazul primelor două puncte, Comisia a acționat împotriva voinței exprese a Consiliului.

91. Faptul că nu se aplică articolul 218 TFUE nu exclude implicarea Consiliului în procedura de negociere și de încheiere a unor asemenea instrumente: articolul 218 TFUE reflectă repartizarea generală a competențelor potrivit articolelor 16 TUE și 17 TUE.

45 — A se vedea Hotărârile Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 53) și Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516, punctul 37 și jurisprudența citată).

46 — A se vedea de exemplu Hotărârea Comisia/Consiliul (C-28/12, EU:C:2015:282, punctul 18 și jurisprudența citată). Cerința potrivit căreia prin acțiunea formulată trebuie să se urmărească salvgardarea prerogativelor reclamantului se aplică doar în cazul acțiunilor introduse în temeiul articolului 263 al treilea paragraf TFUE, și anume cele formulate de Curtea de Conturi, de Banca Centrală Europeană sau de Comitetul Regiunilor.

92. Consiliul mai susține că textul semnat transmis autorităților elvețiene la 7 noiembrie 2013 nu este același cu textul care a fost discutat în cadrul organismelor pregătitoare ale Consiliului în măsura în care semnatarii și calitatea în care aceștia au semnat diferă. Comisia a împiedicat practic Consiliul să semneze și să transmită propria sa versiune a addendumului din 2013. Dacă ar fi procedat astfel, autoritățile elvețiene ar fi avut două versiuni diferite. Acest fapt ar fi fost contrar principiului unității în reprezentarea externă a Uniunii (și explică de ce Consiliul nu a urmărit și nu putea să urmărească renegocierea addendumului din 2013).

93. În sfârșit, în ceea ce privește invocarea de către Comisie a funcțiilor sale de executare și de administrare prevăzute la articolul 17 alineatul (1) TUE, Consiliul nu înțelege, iar Comisia nu a explicat motivul pentru care, dacă articolul 17 alineatul (1) TUE conferă competența de a semna, acesta nu ar conferi și competența de a iniția negocieri.

94. Comisia consideră că este competentă să semneze instrumente fără caracter obligatoriu de natură politică în numele Uniunii în măsura în care ele reflectă o poziție existentă a Uniunii. Semnarea nu este mai mult decât un act de reprezentare externă bazat pe o poziție politică stabilită anterior de Consiliu. Autorizarea nu este astfel întotdeauna obligatorie pentru inițierea negocierilor în privința sa și pentru semnarea versiunii sale finale de către Comisie. Consiliul susține în mod eronat aplicarea *de facto* a articolului 218 alineatele (3) și (5) TFUE.

95. Comisia amintește că nu este indispensabil ca o poziție comună să primească o formă determinată pentru a exista [47]. Astfel, o poziție a Uniunii poate fi stabilită pe baza concluziilor Consiliului. În prezenta cauză, decizia atacată nu s-a abătut de la poziția Uniunii privind CFE pentru Croația stabilită în concluziile din 2012. De asemenea, Consiliul nu contestă concordanța dintre conținutul addendumului din 2013 și poziția respectivă și nici nu urmărește renegocierea sa. Concluziile din 2012 stabilesc în mod foarte precis contextul de fapt și metoda. Nu a rămas nicio marjă pentru negocierea de către Comisie a vreunui element. Consiliul nu a prezentat detalii, cu atât mai puțin probe, din care să rezulte că Comisia a deviat de la acest cadru.

96. Semnarea addendumului din 2013 a fost o formă de reprezentare externă a Uniunii, care este încredințată Comisiei de articolul 17 alineatul (1) TUE. Ea poate fi corelată și cu funcțiile de executare și de administrare ale Comisiei prevăzute la articolul 17 alineatul (1) TUE, astfel cum sunt reflectate în MdI 2006 și în addendumurile din 2008 și din 2013. Comisia susține că poziția Consiliului este confuză. Pe de o parte, Consiliul afirmă că noțiunea de definire a politicilor este mai largă decât cea de stabilire a poziției Uniunii. Dacă aceasta ar fi situația, Comisia ar putea acționa pe o bază mai largă, în cadrul unei politici stabilite a Uniunii. Pe de altă parte, Consiliul mai susține că articolul 16 alineatul (1) TUE impune Comisiei să solicite aprobarea Consiliului înainte de a semna. Comisia remarcă în continuare că articolul 17 alineatul (1) TUE reflectă articolul I-26 din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa: în contextul dezbaterii privind această dispoziție în cadrul Convenției Europene din 2003 [48], Comisia, susținută de reprezentanții a mai multe state membre, a solicitat și a obținut recunoașterea rolului și a responsabilităților sale în reprezentarea externă.

97. Comisia arată că nu se contestă faptul că a informat în mod corespunzător Consiliul. În replica sa, Consiliul face referire pentru prima dată la informațiile pe care le-a primit cu privire la valoarea contribuției în discuție. Totuși, Comisia arată că Elveția a adoptat în mod constant poziția potrivit căreia valoarea contribuției elvețiene constituia decizia unilaterală a Elveției. Comisia nu a luat cunoștință de nicio obiecție a Consiliului față de rezultatele contactelor cu Elveția. În acțiunea sa, Consiliul nu a ridicat – și nu putea ridica – nicio obiecție cu privire la conținut.

47 — Hotărârea Comisia/Suedia (C-246/07, EU:C:2010:203, punctul 77).

48 — JO 2004, C 310, p. 1.

98. În orice caz, Consiliul nu poate invoca pentru prima dată în memoriul în replică preocupări legate de conținutul addendumului din 2013 și de relația acestuia cu concluziile din 2012. Ele ar fi trebuit menționate în timpul ședințelor desfășurate în Consiliu sau, cel târziu, în acțiunea Consiliului. Chiar dacă aceste afirmații sunt admisibile, ele sunt nefondate. Ele nu au nicio legătură cu articolul 16 TUE și privesc mai degrabă natura addendumului din 2013 decât competențele Consiliului. În cazul în care, astfel cum presupune Comisia, Consiliul face referire la natura presupus hibridă a concluziilor (act al Uniunii și interguvernamental), nu există niciun temei pentru asemenea acte hibride în tratat. De asemenea, nu există în tratate un rol pentru președinția prin rotație a Consiliului în semnarea addendumului. În plus, raționamentul Consiliului este lipsit de conținut, din moment ce acesta nu are obiecții cu privire la valoarea CFE. Comisia s-a asigurat că este păstrată aceeași abordare stabilită deja de Consiliu.

– Apreciere

99. Articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE reflectă principiul echilibrului instituțional și impune fiecărei instituții să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte [49]. În cazul în care o instituție aduce atingere prerogativelor altei instituții, dispoziția menționată nu a fost respectată.

100. În cauza de față, și-a depășit Comisia competențele conferite de tratate, în particular de articolul 17 TUE, și, eventual, a adus atingere prerogativelor Consiliului prevăzute de articolul 16 TUE? În cazul unui răspuns afirmativ, concluzia respectivă este suficientă pentru anularea deciziei atacate.

101. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare este afirmativ.

102. Curtea a statuat, într-o cauză referitoare la competența Comisiei de a încheia un acord asupra liniilor directoare privind cooperarea și transparența în materie de reglementare cu Statele Unite ale Americii, că condițiile în care o măsură, precum liniile directoare, fără caracter obligatoriu poate fi adoptată impun ca „repartizarea competențelor și echilibrul instituțional stabilit de [tratate în domeniul relevant] să fie luate în considerare în mod corespunzător” [50]. Aceasta implică faptul că lipsa unor proceduri speciale în tratate cu privire la anumite forme de acțiune nu este un obstacol în calea utilizării instrumentelor în cauză în relațiile externe ale Uniunii. Curtea a atras atenția că hotărârea sa nu trebuie să fie „interpretată în sensul confirmării argumentului Comisiei potrivit căruia faptul că o măsură precum liniile directoare nu are caracter obligatoriu este suficient pentru a conferi instituției respective competența de a o adopta” [51]. Deși Curtea a concluzionat astfel că (ceea ce este în prezent) articolul 218 TFUE nu se aplică [52], ea nu a exprimat o concluzie pozitivă referitoare la procedura aplicabilă și, respectiv, la competența (competențele) instituțiilor în cazul liniilor directoare în discuție în cauza menționată.

103. În prezenta cauză, articolul 17 TUE este singurul temei juridic precizat în decizia atacată. Nu se menționează nimic despre competența conferită Uniunii de a adopta o decizie precum cea în discuție [53].

49 — A se vedea Hotărârea Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:663, punctul 61 și jurisprudența citată).

50 — Hotărârea Franța/Comisia (C-233/02, EU:C:2004:173, punctul 40). A se vedea și Hotărârea ERTA (22/70, EU:C:1971:32, punctul 72) și Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:334, punctele 99 și 100).

51 — Hotărârea Franța/Comisia (C-233/02, EU:C:2004:173, punctul 40).

52 — Hotărârea Franța/Comisia (C-233/02, EU:C:2004:173, punctul 45).

53 — A se vedea punctele 75-77 de mai sus.

104. Politicile Uniunii sunt elaborate la nivelul Consiliului European și al Consiliului. Fără intervenția anterioară a acestora, Comisia nu poate să cunoască politica Uniunii pe care trebuie să o reprezinte (pe plan extern). Competența Consiliului prevăzută la articolul 16 alineatul (1) a doua teză TUE care constă în exercitarea funcțiilor de definire a politicilor în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate [54] presupune că este prerogativa Consiliului să decidă ce (in)acțiune este necesară pentru îndeplinirea obiectivelor politicilor comune astfel cum sunt prevăzute în tratate [55], în special în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. El trebuie să procedeze astfel în lumina poziției Consiliului European, potrivit articolului 15 alineatul (1) TUE, cu privire la orientările și prioritățile politice generale ale Uniunii. Articolul 16 alineatul (6) al treilea paragraf TUE confirmă acest raport. Consiliul European stabilește orientări strategice; Consiliul Afacerilor Externe elaborează acțiunea externă a Uniunii pe baza acestor orientări.

105. Ulterior revine Comisiei, în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) TUE, sarcina de a asigura (printre altele) aplicarea tratatelor și a măsurilor adoptate în temeiul acestora, de a exercita funcții de coordonare, de executare și de administrare în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate și, sub rezerva câtorva excepții, de a asigura reprezentarea Uniunii și a politicilor sale în domeniul relațiilor externe [56].

106. Astfel, în contextul relațiilor externe, atunci când articolul 21 alineatul (2) TUE indică faptul că Uniunea trebuie să definească și să desfășoare politici comune și acțiuni în vederea realizării obiectivelor afirmate în cuprinsul său, Consiliul European stabilește interesele și obiectivele strategice ale Uniunii în domeniul relațiilor externe [57], Consiliul definește aceste politici, iar Comisia execută măsurile prin care sunt puse în aplicare politicile respective.

107. Conținutul fiecărei competențe va depinde în parte de instrumentul prin intermediul căruia Uniunea acționează pe plan extern. Pentru anumite tipuri de instrumente, tratatele stabilesc în mod expres rolul fiecărei instituții în acțiunea externă și prevăd normele procedurale pentru implicarea Uniunii (și a instituțiilor prin care acționează). Cel mai comun exemplu este articolul 218 TFUE. Totuși, spre deosebire de acțiunea internă a Uniunii, instrumentele prin care Uniunea acționează pe plan extern nu sunt limitate la cele pe care tratatele le prevăd în mod expres a căror formă și efecte le stabilesc și pentru care precizează etapele procedurale care trebuie urmate [58]. Modul în care Uniunea, ca persoană juridică internațională [59], acționează pe plan internațional depinde mai degrabă atât de dreptul internațional, cât și de dreptul Uniunii [60].

108. Am admis în alt context că, dată fiind lipsa unor norme distincte care să prevadă proceduri care să permită Uniunii să acționeze pe plan extern prin intermediul unei declarații unilaterale obligatorii, poate să existe o anumită marjă pentru aplicarea articolului 218 TFUE (a unor părți din acesta) prin analogie [61]. Totuși, atunci când acțiunea externă a Uniunii nu este menită să creeze obligații pentru Uniune (și pentru orice alte părți implicate în aceasta), nu vedem niciun temei pentru abordarea menționată.

54 — Am explicat modul în care înțelegem expresia „în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate” în Concluziile noastre prezentate în cauza Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:490, punctele 93 și 94).

55 — Hotărârea Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:2400, punctul 50).

56 — A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:490, punctul 104).

57 — A se vedea și articolul 22 alineatul (1) primul paragraf TUE. Deciziile Consiliului European trebuie să fie puse în aplicare în conformitate cu procedura prevăzută în tratate [a se vedea articolul 22 alineatul (1) al treilea paragraf TUE].

58 — Astfel, nu există un echivalent pentru lista instrumentelor legislative disponibile pentru acțiunea internă a Uniunii conținută în articolul 288 TFUE.

59 — A se vedea articolul 47 TUE.

60 — A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:334, punctul 107), precum și Hotărârea Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:490, punctul 94).

61 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:334, punctele 112-121 și 123). Cu privire la posibilitatea aplicării articolului 218 TFUE în alt context, a se vedea și Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Germania/Consiliul (C-399/12, EU:C:2014:289, punctele 101-114).

109. În prezenta cauză, Comisia a admis că revenea Consiliului competența de a decide cu privire la începerea negocierilor cu Elveția în vederea obținerii unui acord cu privire la CFE pentru Croația; această decizie a implicat definirea unei politici. În cadrul ședinței, Comisia a recunoscut că concluziile din 2012 au constituit temeiul pe care ea a inițiat negocierile în cauză. Aceasta implică faptul că totodată Comisia admite că articolul 17 alineatul (1) TUE nu ar fi un temei juridic corect pentru decizia de a iniția negocieri.

110. Suntem de acord că revine Consiliului competența de a evalua situația și de a decide dacă Uniunea trebuie să inițieze negocieri cu un stat terț în vederea realizării unui acord cu privire la o chestiune care face parte dintr-un domeniu de competență al Uniunii „sau este legată de” acesta (indiferent dacă respectiva competență este exclusivă sau partajată) și de a decide cu privire la politica Uniunii și la interesele care trebuie să fie urmărite, precum și cu privire la orice constrângeri care generează limitări.

111. În opinia noastră, definirea politicilor include decizia ca un obiectiv pentru care Uniunea este competentă să poată fi urmărit prin obținerea unui angajament (obligatoriu sau neobligatoriu) din partea unui stat terț de a plăti o contribuție financiară către un nou stat membru potrivit unui acord bilateral viitor între aceste două părți (presupunând că nicio asemenea decizie nu a fost luată anterior) și, astfel, prin participarea la acțiunea externă, sub forma negocierilor și eventual a încheierii ulterioare a unui instrument pentru obținerea angajamentului în cauză.

112. În cazul în care Consiliul a exercitat această prerogativă prin autorizarea negocierilor, revine Comisiei competența de a reprezenta Uniunea la negocieri, în conformitate cu autorizarea dată de Consiliu și cu politicile și interesele Uniunii. Totuși, respectiva decizie inițială a Consiliului nu elimină atribuția acestuia prevăzută la articolul 16 alineatul (1) de a decide dacă Uniunea trebuie sau nu trebuie să devină parte la instrumentul care rezultă din negocierile menționate și să îl semneze.

113. Consiliul trebuie să verifice conținutul acordului, forma de acțiune externă utilizată, aspectul dacă au fost respectate eventualele constrângeri relevante și existența în continuare a necesității ca Uniunea să devină parte la acordul respectiv. Aceste considerații se aplică fără distincție atât în cazul acordurilor obligatorii, cât și în cazul celor fără caracter obligatoriu la care Uniunea urmează să devină parte. Consiliul trebuie să decidă, în împrejurări precum cele în discuție, dacă angajamentele asumate efectiv de Uniune și de statul terț prin acord contribuie la realizarea obiectivului urmărit, dacă necesitatea unor asemenea angajamente și forma actului extern rămân relevante, dacă Uniunea dorește să îl accepte și dacă Uniunea este de acord cu toate consecințele care decurg din acțiunea externă în conformitate cu dreptul internațional (și dreptul Uniunii). În consecință, simpla concordanță dintre conținutul acordului la care s-a ajuns și mandatul de negociere acordat de Consiliu nu înseamnă că atribuțiile Consiliului prevăzute la articolul 16 alineatul (1) TUE de a decide dacă să devină sau să nu devină parte la un acord precum addendumul din 2013 pot fi ignorate de către Comisie. De asemenea, aspectul că acesta nu și-a exprimat punctul de vedere asupra conținutului addendumului din 2013 nu implică în mod necesar faptul că el și-a exercitat atribuția și a achiesat la decizia de aprobare și de semnare a acestui addendum.

114. În orice caz, conținutul addendumului din 2013 nu corespunde în totalitate cu cel al concluziilor din 2012. La negocierea addendumului din 2013 au fost făcute alegeri și au fost luate decizii de către Comisie. Aceste decizii trebuiau aprobate de Consiliu. Sarcina reprezentării externe nu include decizia privind participarea sau neparticiparea Uniunii la o anumită formă de acțiune externă, care are un anumit conținut și generează anumite consecințe politice și juridice pentru Uniune (și eventual pentru statele membre). În prezenta cauză, concluziile din 2012 nu au stabilit valoarea totală a CFE, durata finanțării, momentul începerii și cel al încetării finanțării sau măsura în care urmează să se aplice MdI 2006 și anexa la acesta. Addendumul din 2013 a conferit un anumit conținut fiecăruia dintre aceste aspecte. De asemenea, concluziile din 2012 nu au stabilit și nu puteau să stabilească în avans dacă va mai fi sau nu va mai fi de dorit ca Uniunea să încheie addendumul la MdI 2006 care a rezultat în urma negocierilor.

115. Astfel, respingem argumentul Comisiei potrivit căruia concluziile din 2012 au stabilit cadrul și metoda de fapt astfel încât nu a mai rămas nicio marjă pentru o negociere efectivă de către Comisie. De fapt, Consiliul a oferit Comisiei o marjă mare de apreciere pentru negocierea acordului. Ceea ce el *nu* a autorizat Comisia să facă este să decidă ea însăși dacă rezultatul negocierilor este în concordanță cu politica urmărită de Uniune și a rămas de dorit în contextul acesteia sau, în continuare, să autorizeze unul sau mai mulți dintre membrii săi să semneze singur în numele Uniunii addendumul rezultat. Chiar dacă Elveția a stabilit valoarea CFE în mod unilateral, revenea totuși Consiliului atribuția de a verifica dacă valoarea respectivă este suficientă, ținând cont de politica urmărită și de contextul mai larg în care a fost încheiat addendumul din 2013. În plus, addendumul din 2013 nu a fost o simplă clarificare sau aplicare a angajamentelor existente asumate prin MdI 2006. Decizia referitoare la addendumul din 2013 impunea o apreciere separată cu privire la aspectul dacă, în raport cu Croația, CFE era (încă) necesară și în ce condiții.

116. De asemenea, Comisia nu poate invoca faptul că s-a angajat să exercite funcții de executare și de administrare în conformitate cu MdI 2006 și cu diferitele addendumuri pentru a susține că putea să semneze addendumul din 2013 întrucât, potrivit articolului 17 alineatul (1) TUE, este însărcinată cu asemenea funcții. Simplul fapt că Comisia exercită funcțiile respective nu o împuternicește să semneze acorduri în care aceste funcții sunt confirmate de una sau mai multe prevederi din cuprinsul lor.

117. Concluzionăm că decizia privind aprobarea și semnarea unui acord internațional fără forță juridică obligatorie cu un stat terț aparține Consiliului. Prin urmare, considerăm că primul motiv trebuie să fie admis de Curte întrucât Comisia și-a depășit competențele conferite de articolul 17 alineatul (1) TUE, astfel că decizia atacată încalcă articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE.

Principiul cooperării loiale (al doilea motiv)

– Argumente

118. Al doilea motiv invocat de Consiliu este că, prin conduita sa, Comisia a încălcat principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 13 alineatul (2) a doua teză TUE – același principiu care se aplică între statele membre și instituții. În cadrul ședinței, Consiliul a explicat că al doilea motiv pe care l-a invocat este îndreptat în parte împotriva conduitei Comisiei care a condus la adoptarea deciziei atacate, dar în cea mai mare parte împotriva conduitei Comisiei de după adoptarea deciziei atacate.

119. În primul rând, Comisia a adus atingere cu bună știință competențelor Consiliului prevăzute la articolul 16 TUE și, prin urmare, a acționat cu încălcarea principiului echilibrului instituțional. Ea a semnat addendumul din 2013 în pofida faptului că *în mod repetat* Consiliul i-a cerut să nu facă acest lucru. Înainte de adoptarea deciziei atacate, Consiliul nu a fost informat niciodată despre intenția Comisiei de a-și atribui singură competența de a semna addendumul din 2013 fără autorizare prealabilă în acest sens și de a proceda astfel înainte de finalizarea de către Consiliu a procedurii inițiate de acesta pentru a remedia situația creată de Comisie. Faptul că, în numele Comisiei, SEAE și-a exprimat dezacordul față de concluziile Consiliului care urmau să fie adoptate la 19 noiembrie 2013 nu echivalează cu informarea Consiliului despre intenția Comisiei de a semna addendumul din 2013 singură și potrivit propriilor săi termeni.

120. În al doilea rând, cu bună știință și în mod unilateral, Comisia a nesocotit rolul statelor membre, încălcând articolul 4 alineatul (1) TUE. Problema nu este dacă este posibilă invocarea de către Consiliu a unui motiv separat privind competența statelor membre. Decizia atacată nu este în concordanță cu concluziile din 2012, întrucât a nesocotit caracterul partajat al competenței în privința concluziilor respective.

121. În al treilea rând, Comisia a acționat intenționat într-un mod care a lipsit de eficiență eforturile Consiliului de a corecta situația creată de aceasta. Comisia nu a informat niciodată Consiliul despre intenția sa de a adopta decizia atacată, de a semna addendumul din 2013 și de a-l trimite autorităților elvețiene. În cadrul reuniunilor Grupului de lucru AELS care au avut loc între adoptarea deciziei atacate (3 octombrie 2013) și semnarea addendumului din 2013 (7 noiembrie 2013), Consiliul a cerut în mod repetat Comisiei să nu acționeze. Comisia sugerează în mod eronat că a existat o lipsă de reacție din partea Consiliului timp de peste o lună. De fapt, acest punct a fost introdus pe ordinea de zi (doar pentru informare) a primei reuniuni a Grupului de lucru AELS după ce Consiliul a fost informat (informal) despre decizia atacată. La reuniunea din 23 octombrie 2013, Comisiei i s-a cerut în mod repetat să nu acționeze. Atunci când Grupul de lucru AELS a găsit o soluție în cadrul reuniunii din 31 octombrie 2013, SEAE a respins-o pe loc.

122. În al patrulea rând, Comisia a acționat cu bună știință într-un mod care a compromis principiul unității reprezentării externe a Uniunii și a implicat Elveția într-un dezacord interinstituțional. Orice acțiune inițiată de Consiliu pentru remedierea situației ar impune în mod necesar semnarea de către Elveția a unei versiuni diferite a addendumului din 2013. Totodată, Comisia nu a respectat concluziile din 2012, care o invită să își dea acordul pentru o CFE „în strânsă cooperare cu președinția Consiliului” și să consulte grupul de pregătire competent al Consiliului în mod regulat cu privire la evoluția discuțiilor.

123. Comisia răspunde susținând că Consiliul nu a explicat modul în care al doilea motiv, în cazul admiterii sale, poate să afecteze validitatea deciziei atacate. Ea contestă cele patru argumente invocate în sprijinul motivului menționat.

124. Primul argument reiterează în esență afirmațiile Consiliului în sprijinul primului său motiv. Totuși, Comisia a prezentat Consiliului cu claritate poziția sa în permanență. În plus, faptul că abordarea Consiliului fusese acceptată de către Comisie anterior, cu alte ocazii, nu arată că aceasta și-a nesocotit obligația de cooperare loială în cazul de față.

125. Al doilea argument trebuie să fie respins întrucât Consiliul nu a invocat (și nu putea invoca) vreun argument pe baza articolului 4 alineatul (1) TUE. Nu există în cererea introductivă a Consiliului niciun argument referitor la rolurile individuale care ar fi putut să revină statelor membre în cazul de față. Niciun stat membru nu a contestat decizia atacată în cadrul termenului prevăzut în acest scop.

126. Al treilea argument nu este fondat. Poziția Comisiei cu privire la instrumentele fără forță juridică obligatorie și, în particular, la addendumul din 2013 era bine cunoscută. De asemenea, ea a informat Consiliul în mod regulat. În plus, a trecut peste o lună între data la care Consiliul a fost informat despre adoptarea deciziei atacate și semnarea addendumului din 2013. În cazul în care Consiliul se temea de anumite consecințe negative generate de semnarea documentului de către Comisie, ar fi putut și ar fi trebuit să depună o cerere de măsuri provizorii cât mai curând posibil. Faptul că Consiliul a solicitat Curții menținerea efectelor deciziei atacate până la momentul înlocuirii sale afectează argumentul potrivit căruia acesta este preocupat de situația creată de Comisie.

127. În ceea ce privește al patrulea argument, Comisia susține că, atunci când a semnat addendumul din 2013 și și-a exercitat competențele potrivit articolului 17 TUE, a asigurat reprezentarea externă a Uniunii. În orice caz, nu a implicat Elveția într-un dezacord interinstituțional. Și acest argument contrazice cererea de menținere a efectelor deciziei atacate.

– Apreciere

128. Obligația instituțiilor Uniunii de a coopera unele cu altele în mod loial în conformitate cu articolul 13 alineatul (2) a doua teză TUE se aplică împreună cu principiul echilibrului instituțional prevăzut în prima teză a aceleiași dispoziții [62]. Acest principiu guvernează modul în care competențele, stabilite în mod valabil de alte dispoziții ale tratatelor, trebuie să fie exercitate. Astfel, el nu poate să creeze obligații atunci când nu există nicio competență și nu poate modifica respectivele competențe [63]. De asemenea, el se aplică în coroborare cu alte dispoziții care urmăresc în mod expres să stabilească un echilibru adecvat între diferite instituții, precum articolul 218 TFUE [64]. Curtea a precizat în Hotărârea Comisia/Consiliul, C-425/13, în contextul funcțiilor care revin fiecăreia dintre diferitele instituții potrivit unor dispoziții precum articolul 17 alineatul (1) TUE și articolul 218 TFUE, că Consiliul și Comisia au obligația de a respecta articolul 13 alineatul (2) a doua teză TUE. Respectarea sa este deosebit de importantă în cazul acțiunii externe [65]. El impune fiecărei instituții să se abțină de la luarea oricărei măsuri care ar putea periclita realizarea obiectivelor Uniunii și să contribuie la facilitarea îndeplinirii sarcinilor celorlalte instituții. În legătură cu principiul cooperării loiale astfel cum se aplică între Uniune și statele membre, Curtea a afirmat că obligația decurge din cerința unității reprezentării internaționale a Uniunii [66]. În opinia noastră, același lucru este valabil pentru relațiile dintre instituțiile Uniunii.

129. Consiliul nu a precizat dacă a invocat cele două motive ale sale împreună sau dacă al doilea motiv a fost invocat în eventualitatea respingerii primului motiv. În cadrul ședinței, acesta a părut să sugereze că al doilea motiv oferă sprijin suplimentar pentru primul motiv. Am concluzionat deja că primul motiv trebuie admis, în măsura în care Comisia și-a depășit competențele conferite de articolul 17 alineatul (1) TUE și a încălcat astfel articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE. În cazul în care Curtea este de acord, aceasta exclude orice necesitate de a mai analiza un motiv separat întemeiat pe articolul 13 alineatul (2) TUE.

130. Prin urmare, în cele ce urmează vom pleca de la prezumția că primul motiv este respins.

131. În cazul în care Comisia era competentă să adopte decizia atacată, nu poate fi sancționată pentru că nu a respectat principiul echilibrului instituțional ca urmare a faptului că a aprobat și apoi a semnat addendumul din 2013 în pofida obiecțiilor Consiliului (primul argument) [67]. În fond, dacă plecăm de la această premisă, Consiliul nu avea competența să adopte decizia, nici nu putea să blocheze decizia Comisiei.

132. În ceea ce privește al doilea argument, principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 13 alineatul (2) a doua teză TUE nu se referă la repartizarea competențelor între Uniune și statele membre. Astfel, o afirmație bazată pe dispoziția respectivă nu poate fi susținută de un argument întemeiat pe competența statelor membre. În orice caz, orice poziție referitoare la fondul acestui argument presupune faptul că Uniunea are competență și că este stabilit mai întâi raportul dintre competența respectivă și cea a statelor membre [68]. Niciunul dintre aceste aspecte nu a fost analizat și tranșat pe deplin în cauza de față.

62 — A se vedea Hotărârea Consiliul/Comisia (C-409/13, EU:C:2015:217, punctele 64 și 65).

63 — A se vedea Hotărârea Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:663, punctul 84 și jurisprudența citată).

64 — A se vedea, cu privire la articolul 218 TFUE Hotărârea Comisia/Consiliul (C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 62), în care Curtea a caracterizat această dispoziție ca fiind „o normă autonomă și generală de importanță constituțională, întrucât atribuie instituțiilor Uniunii competențe determinate”.

65 — A se vedea în ceea ce privește articolul 218 TFUE Hotărârea Comisia/Consiliul (C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 64).

66 — A se vedea de exemplu Hotărârea Comisia/Suedia (C-246/07, EU:C:2010:203, punctul 73 și jurisprudența citată).

67 — A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:490, punctul 99).

68 — A se vedea în special punctul 75 de mai sus.

133. De asemenea, Consiliul nu poate să reproșeze Comisiei că a continuat demersurile și a semnat addendumul din 2013 în pofida obiecțiilor sale și să încerce să remedieze situația prin inițierea unei proceduri a Consiliului de aprobare a addendumului din 2013 și de autorizare a semnării sale (al treilea argument). În orice caz, după adoptarea deciziei atacate, Consiliul a fost anunțat (prin decizia în cauză) despre intenția Comisiei de a semna addendumul din 2013.

134. În măsura în care al treilea argument este legat de neinformarea Consiliului de către Comisie *înainte* de adoptarea actului atacat, considerăm că principiul cooperării loiale nu poate furniza Consiliului dreptul de a se opune deciziei atacate pentru nerespectarea autorizării sale inițiale din cadrul concluziilor din 2012 (întrucât problema se ridică în contextul celui de al doilea motiv doar dacă primul motiv este respins, iar o respingere a sa ar implica posibilitatea Comisiei înseși de a verifica această conformitate). Totuși, cooperarea loială presupune buna-credință și cooperarea activă dintre instituții în exercitarea propriilor lor atribuții și a celor ale altora. Comisia ar fi trebuit cel puțin să informeze Consiliul. Dacă nu a făcut acest lucru, nu se ridică problema dacă ea trebuia să și consulte Consiliul [69].

135. În prezenta cauză, se pare că informarea Consiliului de către Comisie cu privire la decizia sa a avut loc abia în ziua adoptării acesteia. Comisia a procedat astfel deși știa că membrii Grupului de lucru AELS pleacă de la premisa că pot să examineze rezultatele negocierilor având ca obiect addendumul din 2013. Acționând în acest mod și neinformând Consiliul în prealabil, Comisia a lipsit de efecte principiul cooperării loiale și a făcut imposibilă contribuția din partea Consiliului (dacă el avea intenția să contribuie).

136. Totuși, considerăm că nu a fost demonstrat de către Consiliu faptul că această încălcare a viciat decizia atacată, în special prin afectarea conținutului sau a formei sale și, prin urmare, că ea este suficientă pentru a justifica anularea deciziei atacate. În opinia noastră, argumentele Consiliului în acest sens corespund toate cu cele invocate în sprijinul primului său motiv.

137. Al treilea argument privește de asemenea conduita Comisiei între adoptarea deciziei atacate și semnarea adendumului din 2013. Aceste argumente se referă la o conduită care nu prezintă relevanță pentru legalitatea deciziei atacate (chiar dacă ele pot să vină în sprijinul constatării unei încălcări a principiului cooperării loiale).

138. Admitem că este posibil ca conduita adoptată anterior adoptării unui act atacat să fie contrară principiului cooperării loiale și să afecteze conținutul și forma actului. În anumite împrejurări, aceasta poate fi un temei adecvat pentru anularea actului respectiv.

139. Totuși, atunci când se constată că un act atacat (și conduita care a condus la adoptarea sa) este în concordanță cu dispozițiile aplicabile ale tratatelor și nu contravine din alte puncte de vedere dreptului Uniunii, iar motivul bazat pe principiul cooperării loiale privește o conduită ulterioară actului atacat, motivul în cauză nu poate fi relevant pentru legalitatea actului anterior menționat. În măsura în care această conduită afectează un act subsecvent (cum este, în prezenta cauză, semnarea addendumului din 2013), o acțiune în temeiul articolului 263 TFUE, în special dacă se bazează pe o conduită contrară obligației de a se abține de la un anumit comportament, poate fi îndreptată împotriva actului ulterior, sub rezerva îndeplinirii condițiilor de admisibilitate. Dimpotrivă, atunci când un motiv întemeiat pe încălcarea principiului cooperării loiale se bazează pe nerespectarea unei obligații de a acționa potrivit unei obligații pozitive care decurge din principiul menționat, o acțiune în temeiul articolului 265 TFUE pare a fi un remediu mai adecvat.

69 — Cu privire la obligația de consultare care rezultă din principiul cooperării loiale, a se vedea Hotărârea Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:663, punctul 86).

140. În cazul în care Curtea ar respinge primul motiv, al patrulea argument în sprijinul celui de al doilea motiv ar dispărea (nu ar fi necesară realizarea de către Consiliu a unei noi versiuni a addendumului din 2013 pentru remedierea unei încălcări a principiului menționat). În plus, principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 13 alineatul (2) a doua teză TUE nu guvernează relațiile dintre Uniune și statele terțe.

141. În sfârșit, argumentul Comisiei potrivit căruia Consiliul putea și trebuia să formuleze o cerere de măsuri provizorii (posibilitate prevăzută la articolul 279 TFUE) cât mai curând posibil se referă probabil la o cerere de suspendare a aplicării deciziei atacate (în conformitate cu articolul 278 TFUE). Totuși, întrucât orice asemenea măsuri nu ar fi avut efect asupra fondului cauzei aflate în fața Curții, considerăm că omisiunea Consiliului de a formula oricare dintre aceste cereri nu poate fi invocată pentru a contracara un motiv bazat pe încălcarea principiului cooperării loiale.

142. Concluzionăm că, în cazul respingerii primului motiv, ar trebui să fie respins și al doilea motiv.

Cererea de menținere a efectelor deciziei atacate

143. În cazul în care Curtea va anula decizia atacată, Consiliul solicită acesteia să își exercite puterea de apreciere în conformitate cu articolul 264 al doilea paragraf TFUE pentru a menține efectele deciziei respective până la momentul înlocuirii sale. Cererea Consiliului se bazează pe considerații referitoare la securitatea juridică și la coerența acțiunii externe a Uniunii.

144. Efectele unui act care a fost anulat pot fi menținute, pentru motive legate de securitatea juridică, în special în cazul în care efectele imediate ale anulării sale ar avea consecințe negative grave pentru persoanele în cauză, iar legalitatea actului atacat este contestată nu din cauza finalității sau a conținutului său, ci din motive privind necompetența autorului acestuia sau încălcarea unor norme fundamentale de procedură, inclusiv eroarea comisă în ceea ce privește temeiul juridic [70]. În astfel de situații, Curtea a menținut efectele până la intrarea în vigoare, într-un termen rezonabil de la data pronunțării hotărârii sale de anulare a actului, a unui nou act, adoptat conform unui temei juridic adecvat [71].

145. În opinia noastră, în contextul cauzelor privind relațiile externe, aceste cereri sunt adesea determinate de faptul că [72], deși reglementările Uniunii care stabilesc normele potrivit cărora Uniunea poate să acționeze pe plan extern nu pot fi invocate față de terții cu care Uniunea interacționează în relațiile sale externe, decizia de a anula un act care a făcut posibilă acțiunea externă a Uniunii și/sau a constituit temeiul său poate să genereze o incertitudine juridică importantă în cadrul Uniunii și în afara sa, fiind susceptibilă să aducă atingere principiilor pe care se întemeiază relațiile externe ale Uniunii.

146. În prezenta cauză, efectele deciziei atacate, și anume aprobarea și autorizarea semnării addendumului din 2013, trebuie să fie menținute. În caz contrar, anularea este susceptibilă să aducă atingere efectivității acțiunii externe a Uniunii, setului mai larg de acorduri cu Elveția care formează cadrul pentru addendumul din 2013, acordului bilateral ulterior dintre Elveția și Croația și contribuțiilor (care urmează să fie) plătite de Elveția Croației.

70 — Hotărârea Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:2400, punctul 90 și jurisprudența citată).

71 — A se vedea de exemplu Hotărârea Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:2400, punctul 93).

72 — Avocatul general Wahl și-a exprimat preocuparea legată de cererile recurente de menținere a efectelor întrucât acestea implică în esență o solicitare adresată Curții de a pronunța o hotărâre fără consecințe, lucru care nu constituie rolul tipic al unui organism judiciar: a se vedea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele conexate Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-132/14-C-136/14, EU:C:2015:425, punctul 40).

147. Totuși, pare dificilă identificarea unei perioade clare în care efectele respective trebuie să fie menținute. Pentru aceasta ar fi necesare confirmarea temeiului juridic adecvat al deciziei care urmează să fie adoptată (inclusiv a celui care stabilește competența materială), precum și o decizie privind aspectul dacă Uniunea avea o competență partajată sau una exclusivă. În opinia noastră, Curtea poate fie să stabilească un termen (în mod necesar arbitrar), de exemplu de un an, în cadrul căruia instituțiile și (dacă este necesar) statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru rezolvarea acestor probleme, fie să mențină efectele deciziei atacate până la intrarea în vigoare a unei noi decizii. Înclinăm spre cea din urmă variantă.

Cheltuielile de judecată

148. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, Comisia, în calitate de parte care a căzut în pretenții în prezenta procedură, trebuie să fie obligată la plata cheltuielilor de judecată solicitate de Consiliu în memoriile sale. În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din acest regulament, statele membre interveniente trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată.

Concluzie

149. În lumina acestor considerații, propunem Curții să dispună:

— anularea deciziei Comisiei Europene din 3 octombrie 2013 referitoare la semnarea unui addendum la Memorandumul de înțelegere privind contribuția financiară elvețiană din 27 februarie 2006;

— menținerea efectelor deciziei respective până la intrarea în vigoare a deciziei care urmează să fie adoptată în urma hotărârii Curții;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, precum și

— obligarea guvernelor ceh, finlandez, francez, german, elen, maghiar, lituanian, polonez și al Regatului Unit să suporte propriile cheltuieli de judecată.