Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 26. novembra 2015 [1]

Zadeva C-660/13

Svet Evropske unije
proti

Evropski komisiji

„Sklep Komisije o odobritvi dodatka k memorandumu o soglasju s tretjo državo in odobritvi njegovega podpisa — Člena 16 PEU in 17 PEU — Pristojnosti Sveta Evropske unije in Evropske komisije — Člen 13(2) PEU — Načelo lojalnega sodelovanja — Člen 263 PDEU — Dopustnost“

1. Svet Evropske unije predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Evropske komisije z dne 3. oktobra 2013 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) o podpisu dodatka k memorandumu o soglasju glede finančnega prispevka Švice za nove države članice z dne 27. februarja 2006 (v nadaljevanju: memorandum o soglasju iz leta 2006). [2] Memorandum o soglasju iz leta 2006 je sporazum med Evropsko unijo in Švicarsko konfederacijo (v nadaljevanju: Švica), ki izraža politično zavezo slednje, da bo plačala finančni prispevek državam članicam, ki so pristopile k Evropski uniji 1. maja 2004 v zameno za švicarski dostop na razširjeni notranji trg (v nadaljevanju: švicarski finančni prispevek ali ŠFP). Bil je del splošnega dogovora, ki je pripeljal do konca pogajanj o devetih sektorskih sporazumih.

2. Prvi dodatek k memorandumu o soglasju iz leta 2006 je je odražal podobne zaveze glede Bolgarije in Romunije (ki sta pristopili 1. januarja 2007) in je bil podpisan leta 2008 (v nadaljevanju: dodatek iz leta 2008).

3. Leta 2013 je bil podpisan še en dodatek v zvezi s pristopom Hrvaške v tem letu (v nadaljevanju: dodatek iz leta 2013). Memorandum o soglasju iz leta 2006 in dodatek iz leta 2008 sta v imenu Evropske unije podpisala predsedstvo Sveta in Komisija, dodatek iz leta 2013 pa je podpisala samo Komisija.

4. Memorandum o soglasju iz leta 2006 ter dodatka iz let 2008 in 2013 vsebujejo nezavezujoče sporazume med Švico in Evropsko unijo, saj so njihove pogodbenice kljub temu, da imajo na podlagi mednarodnega prava pravno sposobnost, izrazile svoj namen, da z njimi z vidika mednarodnega prava *niso* zavezane.

5. Tožba Sveta se v bistvu nanaša na delitev pristojnosti med Svetom in Komisijo glede odobritve nezavezujočega sporazuma med Unijo in tretjo državo ter odobritve njegovega podpisa in na zahteve, ki izvirajo iz načela lojalnega medsebojnega sodelovanja (v nadaljevanju: lojalno sodelovanje), ki se uporablja v teh okoliščinah. Svet zlasti graja dejstvo, da Komisija ni pridobila njegove odobritve pred podpisom dodatka iz leta 2013, v zvezi s katerim jo je Svet pooblastil zgolj za pogajanja. S tem je Komisija sama prevzela odločanje o politiki Unije, obenem pa ni upoštevala pristojnosti držav članic.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — C(2013) 6355 final.

Pravo Unije

Pogodba o Evropski uniji

6. Člen 4(1) PEU se sklicuje na načelo prenosa pristojnosti iz člena 5 PEU. Člen 5(2) določa, da mora Unija delovati „le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji“.

7. V skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU se „[morajo] Unija in države članice medsebojno spošt[ovati] in si pomaga[ti] pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb“; države članice morajo „spreje[ti] vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjenja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb“ in „se vzdrž[ati] vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije“.

8. Člen 13(2) PEU določa: „Vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Institucije med seboj lojalno sodelujejo. Institucije med seboj lojalno sodelujejo.“

9. V skladu s členom 15(1) PEU daje „Evropski svet […] Uniji potrebne spodbude za njen razvoj in zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje.“

10. Člen 16(1) PEU določa: „Svet skupaj z Evropskim parlamentom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu s Pogodbama.“ V skladu s členom 16(3) PEU mora Svet odločati s kvalificirano večino, če Pogodbi ne določata drugače. Člen 16(6), tretji pododstavek, PEU določa: „Svet za zunanje zadeve v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta oblikuje zunanje delovanje Unije in zagotavlja doslednost ukrepanja Unije.“

11. V skladu s členom 17(1) PEU mora Komisija „spodbuja[ti] splošni interes Unije in v ta namen sprejema[ti] ustrezne pobude[, skrbeti] za uporabo Pogodb in ukrepov, ki jih institucije sprejmejo na njuni podlagi[, skrbeti] za uporabo prava Unije pod nadzorom Sodišča Evropske unije [in] […] [v] skladu s Pogodbama opravlja[ti] usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo“. Prav tako mora „zagotavlja[ti] zastopanje Unije navzven“, razen pri zunanji in varnostni politiki ter v drugih primerih, predvidenih v Pogodbah.

12. Člena 21 PEU in 22 PEU sta splošni določbi o zunanjem delovanju Unije (poglavje 1 naslova V PEU). Člen 21(1) PEU določa načela, ki morajo voditi Unijo pri njenem delovanju na mednarodni ravni. Člen 21(3), drugi pododstavek, PEU določa, da mora Unija skrbeti za usklajenost različnih področij svojega zunanjega delovanja in usklajenost teh s svojimi drugimi politikami. Svet in Komisija morata zagotavljati to usklajenost in v ta namen sodelovati. Člen 22(1) PEU določa, da mora Evropski svet na podlagi načel in ciljev iz člena 21 PEU določiti strateške interese in cilje Unije. Sklepi Evropskega sveta, ki jih v zvezi s tem sprejme, se morajo nanašati na skupno zunanjo in varnostno politiko ter na druga področja zunanjega delovanja Unije in se morajo izvajati v skladu s postopki iz Pogodb.

Pogodba o delovanju Evropske unije

13. Člen 1(1) PDEU določa, da PDEU „ureja delovanje Unije in določa področja, razmejitev in način izvajanja njenih pristojnosti“.

14. V členu 2(1) PDEU so navedene posledice izključne pristojnosti Unije na nekem področju, in sicer „[…] lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte; države članice lahko tako ukrepajo same le, če jih Unija za to pooblasti, ali za izvajanje aktov Unije“.

15. Če je pristojnost na določenem področju deljena, člen 2(2) PDEU določa, da „lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice izvajajo svojo pristojnost, kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja, [in] ponovno izvajajo svojo pristojnost, kolikor se je Unija odločila, da bo svojo pristojnost prenehala izvajati“.

16. Člen 2(6) PDEU določa: „Obseg in načini izvajanja pristojnosti Unije so določeni z ustreznimi določbami za vsako področje iz Pogodb.“

17. V členu 7 PDEU (znotraj naslova II „Splošne določbe“) je določeno: „Unija skrbi za notranjo usklajenost svojih politik in dejavnosti ob upoštevanju vseh svojih ciljev in v skladu z načelom prenosa pristojnosti.“

18. Člen 205 PDEU določa: „Delovanje Unije na mednarodni ravni, v okviru tega dela,[3] temelji na načelih in uresničuje cilje iz poglavja 1 naslova V Pogodbe o Evropski uniji ter je v skladu s splošnimi določbami iz navedenega poglavja.“[4]

19. Člen 216 PDEU, ki je vključen v naslov V („Mednarodni sporazumi“) petega dela, določa:

„1. Unija lahko sklene sporazum z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar je tako določeno v Pogodbah ali kadar je v okviru politik Unije sklenitev sporazuma potrebna bodisi za doseganje enega od ciljev iz Pogodb, bodisi kadar je tako določeno v pravno zavezujočem aktu Unije, bodisi kadar sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.

2. Sporazumi, ki jih sklene Unija, so zavezujoči za njene institucije in države članice.“

20. Člen 218 PDEU določa postopek za pogajanja in sklepanje takih sporazumov.[5] Svet „odobri začetek pogajanj, določi pogajalske smernice, odobri podpis in sklene sporazum“ (člen 218(2) PDEU). Tako mora Svet, ki deluje na predlog pogajalca, sprejeti „sklep o odobritvi podpisa sporazuma in po potrebi o njegovi začasni uporabi pred začetkom veljavnosti“ (člen 218(5) PDEU) in „sklep o sklenitvi sporazuma“ (člen 218(6) PDEU).

21. V skladu s členom 263, prvi odstavek, PDEU mora Sodišče nadzirati zlasti zakonitost „zakonodajnih aktov ter aktov […] Komisije […] razen priporočil in mnenj, pa tudi zakonitost aktov Evropskega parlamenta in Evropskega sveta s pravnim učinkom za tretje osebe“. V drugem odstavku te določbe je določeno, da je Sodišče v ta namen „pristojno za odločanje o tožbah, ki jih vloži država članica, Evropski parlament, Svet ali Komisija zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodb ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil“.

22. Če je tožba utemeljena, je s členom 264, prvi odstavek, PDEU zahtevano, da Sodišče razglasi zadevni akt za ničen. Drugi odstavek tega člena določa: „Vendar če Sodišče razglasi akt za ničnega, določi, če meni, da je to potrebno, tiste njegove učinke, ki jih je treba šteti za dokončne.“

23. V členu 278 PDEU je določeno, da čeprav tožbe, vložene pri Sodišču, nimajo odložilnega učinka, lahko Sodišče, če meni, da okoliščine to zahtevajo, odloži izvršitev izpodbijanega akta.

3 — Namreč petega dela PDEU o zunanjem delovanju Unije.

4 — Glej točko 12 zgoraj.

5 — Glej tudi člen 207 PDEU o posebnih postopkih za pogajanja in sklepanje mednarodnih sporazumov na področju skupne trgovinske politike.

24. V skladu s členom 279 PDEU lahko Sodišče „v vseh pri njem vloženih zadevah sprejme potrebne začasne odredbe“.

Ozadje in izpodbijani sklep

Memorandum o soglasju iz leta 2006

25. Švica dostopa do notranjega trga na podlagi številnih dvostranskih sporazumov. Drugi krog pogajanj o takih sporazumih je sovpadal s širitvijo Unije v letu 2004.

26. Na sestanku 10. marca 2003 je delovna skupina za Evropsko združenje za prosto trgovino (v nadaljevanju: delovna skupina za EFTO), ki je pripravljalno telo Sveta, v zvezi s predvidenimi pogajanji s Švico preučila priporočilo Komisije za sklep Sveta, ki bi pooblastil Komisijo za začetek pogajanj za prilagoditev več mešanih sporazumov glede na pričakovano širitev. Priporočilo se je nanašalo tudi na sporazum o finančnem prispevku k ekonomski in socialni koheziji v razširjeni Uniji. Ta sporazum je postal Memorandum o soglasju iz leta 2006.

27. Delovna skupina za EFTO se je 24. marca 2003 poenotila, da bo Odboru stalnih predstavnikov vlad držav članic v Evropski uniji (v nadaljevanju: Coreper) priporočila, naj slednji pozove Svet – in, kadar je to primerno, predstavnike vlad držav članic v okviru Sveta (v nadaljevanju: države članice v okviru Sveta)[6] – k sprejetju osnutka sklepa o pooblastitvi Komisije za pogajanja v imenu (tedanje) Evropske skupnosti in njenih držav članic med drugim o sporazumu s Švico o finančnem prispevku k ekonomski in socialni koheziji v razširjeni Uniji. V tem osnutku sklepa je bilo navedeno, da bo Komisija „vodila ta pogajanja v skladu s priloženimi smernicami in po posvetovanju z [delovno skupino za EFTO]“. Te pogajalske smernice so vsebovale napotilo, da bi „morala Švica v zameno za prost dostop do razširjenega notranjega trga podobno kot Norveška, Islandija in Liechtenstein finančno prispevati k ekonomski in socialni koheziji v razširjeni [Uniji]“ in da bo „upoštevan poseben položaj Švice“. Ne v osnutku sklepa ne v pogajalskih smernicah ni bilo določeno, kdo mora podpisati besedilo, ki bo rezultat pogajanj. V pogajalskih smernicah je bilo – morda optimistično – navedeno, da je treba končati pogajanja za sporazum dovolj zgodaj za širitev v letu 2004.

28. Svet je aprila 2003 pooblastil Komisijo za pogajanja s Švico.

29. Na evropsko-švicarskem vrhu 19. maja 2004 je Evropska unija pozdravila švicarsko ponudbo, da bo prispevala k ekonomski in socialni koheziji v razširjeni Uniji. V dokumentu Coreper, ki je bil v tem postopku vložen kot priloga k tožbi Sveta, je navedeno, da je Svet sprejel ta prispevek kot del splošnega dogovora, ki je privedel do sklenitve širokega pogajalskega cikla, ki zajema devet sektorskih sporazumov.

30. Med novembrom 2004 in majem 2005 sta se Unija in Švica pogajali o memorandumu o soglasju iz leta 2006 (katerega besedilo je priloženo izpodbijanemu sklepu), v katerem je vsebovanih osem „smernic“.

31. V skladu s smernico 1 se je moral švicarski Zvezni svet z zadevnimi državami članicami dogovoriti o sporazumih o ŠFP v višini ene milijarde švicarskih frankov, dodeljenih za obdobje petih let od odobritve teh sredstev s strani švicarskega parlamenta. Ta sredstva so razdeljena po državah članicah v smernici 2, v kateri je tudi navedeno, da se lahko s ŠFP financirajo regionalni in nacionalni projekti in tisti, ki vključujejo več držav članic upravičenk. Smernica 3 se nanaša na pregled po dveh in štirih letih. S smernico 4 so določene smernice in področja financiranja. Smernica 5, „Obveščenost in usklajevanje“,

6 — V različnih angleških različicah dokumentov, pomembnih za ozadje te zadeve, je za predstavnike vlad držav članic navedeno, da „delujejo“ (*acting*) ali „se srečujejo“ (*meeting*) v okviru Sveta. Ni jasno, ali so avtorji teh dokumentov želeli, da imata ta izraza različen pomen.

se nanaša na vzajemno delovanje Zveznega sveta in Komisije v zvezi z izvajanjem ŠFP. V njej je navedeno tudi, da se lahko projekti in programi po potrebi izvedejo v sodelovanju z drugimi državami članicami, ki so lahko financirane s (tedanjimi) instrumenti Skupnosti. V skladu s smernico 6 je moral Zvezni svet izbrati projekte in programe v dogovoru z državami članicami upravičenkami. Smernica 7 se nanaša na izvajanje projektov in programov. V smernici 7(b) je določeno, da bo ŠFP v obliki daril ali koncesijskih finančnih instrumentov in ne bo vračljiv v Švici. Nazadnje, v smernici 8 (z naslovom „Izvršitev švicarskega prispevka“) je navedeno, da bo Zvezni svet predlagal švicarskemu parlamentu, naj odobri sredstva v višini milijarde švicarskih frankov za izvedbo ŠFP (že z letom 2006), in da morajo biti sporazumi, ki bodo sklenjeni z državami članicami, v skladu s smernicami iz memoranduma o soglasju iz leta 2006. V Prilogi [7] k memorandumu o soglasju iz leta 2006 je določen splošen opis vsebine teh dvostranskih sporazumov.

32. Svet v tožbi navaja, da sta se stranki strinjali, da bo memorandum o soglasju iz leta 2006 (zaradi švicarskih notranjih omejitev) vseboval zgolj politične, nezavezujoče zaveze in da se bo ta namen izražal v obliki in besedilu sporazuma. Komisija potrjuje, da je bil njen namen podpis pravno nezavezujočega sporazuma.

33. Komisija je 20. oktobra 2005 na podlagi člena 159, tretji odstavek, ES ter člena 300(2) in (3) ES (ki se nanašata na ekonomsko in socialno kohezijo ter sklepanje mednarodnih sporazumov) vložila predlog sklepa Sveta o odobritvi sklenitve memoranduma o soglasju 2006 v imenu (tedanje) Evropske skupnosti. Coreper se je po pogajanjih z delovno skupino za EFTO 8. februarja 2006 soglasno strinjal z obliko in vsebino besedila, ki ga je treba podpisati.

34. Coreper je 14. februarja 2006 pozval Svet, naj sprejme besedilo sklepov Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki se sestajajo okviru Sveta (v nadaljevanju: države članice, ki se sestajajo v okviru Sveta). Ti sklepi so se nanašali na ponudbo Švice z dne 19. maja 2004, z njimi so bile zadevne države glede na določene smernice pozvane k sklenitvi sporazumov s Švico o „podrobnostih“ ŠFP, predsedniku Sveta je bilo naloženo, naj podpiše memorandum o soglasju iz leta 2006, Komisiji pa je bil podeljen mandat, da v okviru dvostranskih dogovorov in memoranduma o soglasju iz leta 2006 opravlja naloge s področja obveščanja, usklajevanja in spremljanja. V teh sklepih je bilo navedeno, da se je Komisija strinjala s temi nalogami in je želela potrditi ta sporazum tudi s podpisom memoranduma o soglasju iz leta 2006. Svet navaja, da se je tedaj štelo, da spada memorandum o soglasju iz leta 2006 v deljeno pristojnost Unije in držav članic.

35. Memorandum o soglasju iz leta 2006 je bil podpisan 27. februarja 2006 „v imenu švicarskega Zveznega sveta“, „v imenu predsedstva Sveta Evropske unije“ in „v imenu Evropske komisije“. [8]

Dodatek iz leta 2008

36. Svet in države članice, ki se sestajajo v okviru Sveta, so 20. decembra 2006 sprejeli sklepe, s katerimi so predsedniku Sveta in Komisiji podelili mandat za pogajanja o dodatku iz leta 2008. V členu 3 teh sklepov je bilo navedeno, da se predsedniku Sveta, ki mu pomaga Komisija, naloži, da s švicarskim Zveznim svetom začne pogajanja, ki so potrebna za čim prejšnjo prilagoditev memoranduma o soglasju iz leta 2006.

37. Z drugim sklopom sklepov je bil predsedniku Sveta 14. maja 2008 podeljen mandat za podpis dodatka iz leta 2008, Komisiji pa so bile naložene podobne naloge z zvezi z vodenjem kot v memorandumu o soglasju iz leta 2006. Dodatek iz leta 2008 naj prav tako ne bi bil pravno zavezujoč; vseboval je le politične zaveze. Komisija je podpisala tudi dodatek iz leta 2008, in to iz istega razloga kot memorandum o soglasju iz leta 2006.

7 — V še eni prilogi sta bili vsebovani izjavi Portugalske in Grčije o ŠFP.

8 — Švica je 20. decembra 2007 sklenila okvirne sporazume z desetimi državami članicami, ki so pristopile leta 2004.

38. Dodatek iz leta 2008 je bil podpisan 25. junija 2008 „v imenu švicarskega Zveznega sveta“, „v imenu predsedstva Sveta Evropske unije“ in „v imenu Evropske komisije“.

Dodatek iz leta 2013 in izpodbijani sklep

39. Svet in države članice, ki se sestajajo v okviru Sveta, so 20. decembra 2012 ponovno sprejeli sklepe, s katerimi je bil Komisiji podeljen mandat, da v tesnem sodelovanju s predsedstvom Sveta sodeluje v pogajanjih, ki so potrebna za prilagoditev ŠFP na pristop Hrvaške (v nadaljevanju: sklepi iz leta 2012). Komisijo so pozvali, naj se o napredku teh pogajanj redno posvetuje z delovno skupino za EFTO.

40. Komisija je 17. decembra 2012 oblikovala izjavo za vključitev v zapisnik Coreper, ki se glasi:

„Sklepi o [ŠFP] za Hrvaško so politična odločitev na podlagi člena 16 [PEU]. S členom 16 je Svetu dana pristojnost za oblikovanje politike. Zato je treba sklepe razumeti kot politično odločitev Sveta in ne držav članic.

Komisija je seznanjena s politično odločitvijo, ki jo je sprejel Svet, in bo na tej podlagi sprejela povabilo k sodelovanju v pogajanjih s Švico v imenu [Unije]. Komisija v zvezi s tem opozarja na svoje stališče v zadevah C-28/12 in C-114/12,[9] ki jih obravnava Sodišče.“[10]

41. Potem ko je Evropska služba za zunanje delovanje (v nadaljevanju: ESZD), ki pomaga visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, obvestila delovno skupino za EFTO, da so se pogajanja s Švico uspešno končala, so člani delovne skupine za EFTO naznanili, da bodo rezultate poslali v pregled svojim prestolnicam. Avgusta 2013 ni bilo sestankov delovne skupine. Svet navaja, da so švicarski pogajalci v neformalni izmenjavi elektronske pošte med pogajalci uporabljali različico dodatka, v katerem je bil kot eden od podpisnikov naveden predsednik Sveta.

42. Komisija je 3. oktobra 2013 sprejela izpodbijani sklep, s katerim je odobrila dodatek iz leta 2013 in odobrila, da podpredsednica, odgovorna za zunanje odnose (torej visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko), in komisar za regionalno politiko podpišeta dodatek iz leta 2013 v imenu Unije. Komisija ni skušala pridobiti vnaprejšnje odobritve s strani Sveta in držav članic, ki se sestajajo v okviru Sveta. V izpodbijanem sklepu je kot pravna podlaga naveden člen 17 PEU. Na dan sprejetja je bil o sklepu neformalno obveščen Svet, sklep pa je bil poslan švicarskim organom.

43. Izpodbijani sklep je sestavljen iz osmih uvodnih izjav, enega samega člena in priloge, ki vsebuje dodatek iz leta 2013.

44. V delu, ki je pomemben za to zadevo, se uvodna izjava 2 nanaša na stališče Sveta (v sklepih iz leta 2012) glede pogajanj s Švico o ŠFP za Hrvaško in glede povabila Komisiji za začetek teh pogajanj. V uvodni izjavi 3 je navedena izjava Komisije (za vključitev v zapisnik Coreper), v kateri je pojasnjeno, da je treba sklepe iz leta 2012 razumeti kot politično odločitev Sveta na podlagi člena 16 PEU in da je na tej podlagi sprejela povabilo k sodelovanju v pogajanjih s Švico v imenu Unije. V skladu z uvodno izjavo 5 temelji predlagani dodatek na stališču Unije, izraženem v sklepih iz leta 2012, ti pa temeljijo

9 — Sodišče je o teh zadevah že odločilo: glej sodbi Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, in Komisija/Svet, C-114/12, EU:C:2014:2151. Sodišče je v zadevi C-28/12 razsodilo, da sklep ni v skladu s členom 218(2), (5) in (8) PDEU in zato tudi ne s členom 13(2) PEU, če (i) združuje, prvič, akt o podpisu zadevnih sporazumov v imenu Unije in o njuni začasni uporabi s strani Unije, in drugič, akt o začasni uporabi teh sporazumov s strani držav članic, pri čemer ni mogoče ločiti, kateri akt je izraz volje Sveta in kateri izraža voljo držav članic, in če (ii) je bil sprejet v okviru postopka, v katerem so bili brez razlikovanja združeni elementi, ki spadajo v postopek odločanja Sveta, in medvladni elementi (glej točki 49 in 51). V zadevi C-114/12 (v kateri je bilo odločeno prej kot v zadevi C-28/12) je Sodišče razsodilo, da je prvi tožbeni razlog utemeljen, in štelo, da ni treba preizkusiti preostalih tožbenih razlogov (ki so se nanašali na podobno vrsto ravnanja, v katerem so bili udeleženi Svet in države članice), ki jih je v podporo tožbi navedla Komisija (glej točko 104).

10 — Komisija v odgovoru na tožbo v obravnavani zadevi svoje stališče opiše tako: Svet ne more hkrati zagovarjati svoje avtonomije in avtonomije svojih postopkov v odnosu do držav članic ter očitno zamenjuje svojo vlogo, ki jo ima kot institucija Unije, z vlogo držav članic.

na memorandumu o soglasju 2006 in dodatku iz leta 2008. V tem stališču je izražena podpora hrvaški želji, da je deležna ŠFP. V uvodni izjavi 6 je navedeno, da v skladu s stališčem Unije predlagani dodatek izkazuje švicarsko politično voljo za pogajanja s Hrvaško o sporazumu o ŠFP, ki bo temeljil na isti podlagi kot za prejšnje upravičenke in ki bo izračunan kot delež osnovnega ŠFP. V uvodni izjavi 7 je navedeno, da predlagani dodatek nima finančnih vplivov na proračun Unije. V uvodni izjavi 8 je navedeno, da „[p]redlagani dodatek ne ustvarja in ni njegov namen, da bi na katerikoli strani ustvarjal zavezujoče ali pravne zaveze na podlagi nacionalnega ali mednarodnega prava“.

45. V edinem členu izpodbijanega sklepa je določeno, da je Komisija odobrila dodatek iz leta 2013 ter da je odobrila, da podpredsednica, odgovorna za zunanje odnose v vlogi podpredsednice Komisije, in član Komisije, odgovoren za regionalno politiko, podpišeta dodatek v imenu Unije.

46. V dodatku iz leta 2013 je določeno, da ga podpišejo „v imenu Evropske unije“ ta člana Komisije in „v imenu Švicarske konfederacije“ švicarski Zvezni svet. Vsebuje uvodni stavek in tri člene.

47. V členu 1 se švicarski Zvezni svet strinja s pogajanji o sporazumu s Hrvaško o ureditvah za ŠFP v višini 45 milijonov švicarskih frankov (poleg prispevka, določenega v smernici 1 memoranduma o soglasju iz leta 2006), dodeljenih v obdobju petih let od odobritve teh sredstev s strani švicarskega parlamenta. Dalje, švicarski Zvezni svet namerava izročiti prispevek do 31. maja 2017.[11] V skladu s členom 2 (izvajanje dodatnega ŠFP) se švicarski Zvezni svet strinja, da bo švicarskemu parlamentu predlagal, naj odobri dodatno financiranje v znesku 45 milijonov švicarskih frankov, ki se bo začelo leta 2014. V členu 3 je navedeno, da se smiselno uporabljajo druge smernice, določene v memorandumu o soglasju 2006 in njegovi prilogi.

48. Komisija navaja, da je na sestankih delovne skupine za EFTO 15. in 23. oktobra 2013 podala dodatne informacije in potrdila svoje stališče. Pravna služba Sveta in države članice so nasprotovale ravnanju Komisije, zlasti temu, da ni pridobila odobritve Sveta o izidu pogajanj in ni upoštevala pristojnosti držav članic. Zato je predsedstvo Svetu in državam članicam, ki se sestajajo v okviru Sveta, poslalo osnutek sklepov, s katerimi bi na seji Sveta 19. novembra 2013 (datum, ki naj bi bil Komisiji poznan) formalno odobrili izid pogajanj. Svet navaja, da je ESZD na seji 23. oktobra 2013 navedla, da se Komisija ne strinja s temi sklepi.

49. Na sestanku 31. oktobra 2013 se je delovna skupina za EFTO odločila, da bo pripravila in Svetu predložila sklop osnutkov sklepov Sveta in držav članic, ki se sestajajo v okviru Sveta, v katerem je navedeno, da morajo dodatek iz leta 2013 podpisati švicarski Zvezni svet, predsedstvo Sveta in Komisija ter da mora biti vloga Komisije enaka kot pri memorandumu o soglasju iz leta 2006 in dodatku iz leta 2008. Predstavniki ESZD so na sestanku en dan prej obvestili predsedstvo Sveta, da namerava Komisija zavrniti mandat, določen v teh sklepih.

50. Komisar za regionalno politiko je 7. novembra 2013 v imenu Unije podpisal dodatek iz leta 2013. To je storil na podlagi izpodbijanega sklepa in brez predhodne odobritve Sveta. Naslednji dan je podpisani dodatek iz leta 2013 skupaj s spremnim dopisom poslal švicarskim organom.

51. Svet in države članice, ki se sestajajo v okviru Sveta, so 19. novembra 2013 sprejeli stališče o izpodbijanem sklepu, potem ko so prejeli pisno pojasnilo pravne službe Sveta o pravilnem postopku za sklepanje dogovorov o instrumentih s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami, ki naj ne bi bili pravno zavezujoči, a vsebujejo politične zaveze Unije. Svet je 9. decembra 2013 sprejel stališče, v katerem je izrazil nestrinjanje s tem, kako je Komisija ravnala v tem in drugih podobnih primerih.

11 — Torej do izteka švicarske pravne podlage (zvezni zakon z dne 24. marca 2006 o sodelovanju z vzhodnoevropskimi državami).

52. Švica in Hrvaška sta 30. junija 2015 podpisali dvostranski okvirni sporazum o izvajanju švicarsko-hrvaškega programa sodelovanja za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik v razširjeni Evropski uniji.

Tožbeni razlogi in postopek

53. Tožba Sveta za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa temelji na členu 263 PDEU in vsebuje dva tožbena razloga. V prvem tožbenem razlogu je navedeno, da je Komisija s sprejetjem izpodbijanega sklepa kršila načelo delitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU in zato tudi načelo institucionalnega ravnovesja. V drugem tožbenem razlogu je navedeno, da je z ravnanjem Komisije, ki je pripeljalo [12] do sprejetja izpodbijanega sklepa in podpisa dodatka iz leta 2013, kršeno načelo lojalnega sodelovanja iz člena 13(2) PEU. Čeprav Svet torej skuša doseči razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, Sodišču predlaga, naj odredi, da se učinki tega sklepa ohranijo do sprejetja novega sklepa. Svet predlaga tudi, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

54. Komisija predlaga Sodišču, naj tožbo zavrne. Trdi, da je bil izpodbijani sklep sprejet ob polnem spoštovanju meja pristojnosti, podeljenih s Pogodbama, in da je pri ravnanju v celoti upoštevala načelo lojalnega sodelovanja. Komisija predlaga tudi, naj Sodišče stroške naloži Svetu.

55. Svet je v skladu s členom 60(1) Poslovnika predlagal, naj Sodišče zadevo dodeli velikemu senatu.

56. Poleg glavnih predlogov Sveta in Komisije je bila odobrena intervencija češki, finski, francoski, nemški, grški, madžarski, litovski in poljski vladi ter vladi Združenega kraljestva, ki so predložile pisna stališča. Na obravnavi 2. junija 2015 so glavne stranke in iste intervenientke, razen finske, madžarske, litovske in poljske vlade, podale ustne navedbe. Vse intervenientke podpirajo tožbo Sveta.

Analiza

Dopustnost

57. Menim, da se pojavlja predhodno vprašanje, kaj je akt, ki je lahko predmet nadzora na podlagi člena 263 PDEU. Jasno je, da je izpodbijani sklep akt Komisije; [13] čeprav morda ni več popolnoma jasno, kaj vse je vsebovano v tej zahtevi iz člena 263 PDEU. [14] Vendar je to, ali je ta sklep akt, katerega cilj je ustvariti pravne učinke za tretje osebe, manj očitno.

12 — Vendar glej tudi točko 118 spodaj.

13 — Izpodbijani sklep spada v okvir „splošnih, zakonodajnih in drugih aktov ter posamičnih aktov“: glej sodbo Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 56.

14 — V nedavni sodbi je Sodišče preučilo vsebino ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, ki je bila vložena zoper nekaj, kar je Sodišče opisalo kot „[uresničevanje namenov Komisije], ki jih je izrazila 5. avgusta 2013“, namreč s tem, da je v imenu Unije Mednarodnemu sodišču za pomorsko pravo predložila pisno izjavo (sodba Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, točka 37). Sodišče je navedlo, da je predmet tožbe Sveta to, da Komisija „vsebine pisne izjave […] ni predložila Svetu v predhodno odobritev“ (točka 38 iste sodbe). Jasno je, da je moralo Sodišče tožbo Sveta v tej zadevi šteti za dopustno (glej tudi opombo 17). A če je tako, se pojavijo številna vprašanja glede področja uporabe člena 263 PDEU. Kako je mogoče preveriti upoštevanje omejitev iz zadnjega odstavka člena 263 PDEU, kadar izpodbijani ukrep pomeni „uresničevanje namenov institucije“? Če se tožbi ugodi, kaj natančno se v takem primeru izreče za nično? Še vedno je treba ugotoviti, ali je ukrep, v katerem so bili izraženi ti nameni, akt, ki je lahko predmet nadzora na podlagi člena 263 PDEU. Kako širok je pojem „uresničevanje namenov“? Ali je pomembno, ali so nameni nameni institucije, proti kateri je vložena ničnostna tožba? Ali je mogoče za dosego ničnosti zaradi opustitve ukrepanja Komisije (za kar je očitno namenjen člen 265 PDEU) uporabiti postopek iz člena 263 PDEU?

58. Nihče ni oporekal dopustnosti ničnostne tožbe Sveta. Sodišče je kljub temu po uradni dolžnosti pristojno za preučitev tega, ali je izpodbijani sklep izpodbojen na podlagi člena 263 PDEU, ker gre za vprašanje, ki spada v njegovo pristojnost;[15] ne more pa svoje odločitve opreti na razlog, ki ga je preizkusilo po uradni dolžnosti, ne da bi stranke predhodno pozvalo, naj o tem razlogu podajo svoja stališča.[16] Poleg tega se dopustnost logično preuči pred vsebino vsakega razloga.[17]

59. Nobena od strank v pisnih stališčih ni navedla, zakaj meni, da izpodbijani sklep izpolnjuje pogoje iz člena 263 PDEU (ali jih ne izpolnjuje). Vendar sta se obe stranki v odgovorih na vprašanja, ki jima jih je postavilo Sodišče, na obravnavi dotaknili tega, v kolikšni meri bi lahko dodatek iz leta 2013 kljub temu, da je nezavezujoč, vendarle imel pravne učinke ali posledice. Taka vprašanja so seveda pomembna ne le glede tega, ali naj se uporabi ureditev iz člena 218 PDEU, ampak tudi glede tega, da so lahko predmet nadzora na podlagi člena 263 PDEU samo akti, ki lahko ustvarjajo pravne učinke. Po mojem mnenju je bila tako strankama dana zadostna možnost, da se izjasnita. Tako Sodišču ni prepovedano, da po uradni dolžnosti preuči to vprašanje o pristojnosti.

60. Člen 263 PDEU določa, da Sodišče nadzira zakonitost aktov Komisije s pravnim učinkom za tretje osebe (razen priporočil in mnenj). Tak nadzor mora biti na voljo za vse akte, ki jih sprejemajo institucije Unije, ne glede na njihovo naravo ali obliko, če so namenjeni temu, da povzročijo pravne učinke.[18] Zato dejstvo, da je akt opredeljen kot „političen“, tega akta ne umešča nujno zunaj področja uporabe člena 263 PDEU, če ima pravne učinke. Tega ne povzroči niti dejstvo, da v Pogodbah ni posebnih pravil o tem, kako je treba sprejeti posamezni akt.[19]

61. Kadar se izpodbija zakonitost aktov, ki so bili sprejeti pri izvrševanju pristojnosti Unije v mednarodnih zadevah, je videti, da je Sodišče za presojo učinkov akta uporabilo drugačne metode. Tako ima lahko izpodbijani akt pravne učinke med drugim zaradi svoje vsebine in namena njegovega avtorja.[20] Ti učinki se lahko nanašajo na odnose med institucijami Unije ter med državami članicami in institucijami Unije.[21] Ali pa je lahko cilj akta, da se Uniji omogoči, da sodeluje v zunanjem delovanju, ki ima pravne učinke, katerih vpliv na institucije, države članice in pravo Unije je treba preučiti.[22] Tako je bila dopustna tožba za razglasitev ničnosti akta, ki je bil namenjen sklenitvi mednarodnega sporazuma, ker je bil sporazum namenjen ustvarjanju pravnih učinkov,[23] kot je bil temu namenjen sklep, s katerim je Svet skušal naložiti Komisiji natančen in podroben postopek za pogajanja o sporazumu.[24] Čeprav priporočila Mednarodne organizacije za trto in vino ne spadajo

15 — Glej na primer sodbo Planet/Komisija, C-564/13 P, EU:C:2015:124, točka 20 in navedena sodna praksa.

16 — Glej na primer sodbi Komisija/Irska in drugi, C-89/08 P, EU:C:2009:742, točka 57, in Planet/Komisija, C-564/13 P, EU:C:2015:124, točka 20 in navedena sodna praksa.

17 — Vendar Sodišče v sodbi Francija/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, točka 26, ni ravnalo v tem vrstnem redu. V tej zadevi Sodišče ni najprej preučilo ugovorov Komisije, da „Smernice na področju regulativnega sodelovanja in preglednosti“, ki jih je Komisija sklenila z Združenimi državami Amerike, niso zavezujoče in ne ustvarjajo pravnih učinkov, zaradi česar ne obstaja ukrep Komisije, ki bi lahko bil predmet ničnostne tožbe. Sodišče je štelo, da ni treba razsoditi o teh ugovorih, ker je bilo treba predloge zavrniti kot neutemeljene. V drugih primerih je Sodišče zaradi neločljive povezanosti med vprašanjema štelo, da je treba preučiti vsebino zadeve, da bi lahko odločilo o dopustnosti: glej na primer sodbo Francija/Parlament, C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točka 20 in navedena sodna praksa. Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490, točka 36 in navedena sodna praksa. Zdi se, da je Sodišče v sodbi Svet/Komisija, C-73/14, uporabilo popolnoma drugačen pristop, ki je morda razširil obseg tožbe na podlagi člena 263 PDEU: glej opombo 14. Če je zdajšnje stališče res to, da je Sodišče pripravljeno biti manj strogo pri vprašanju dopustnosti v medinstitucionalnih sporih, če je treba razrešiti pomembno načelno vprašanje, bi bilo morda bolje, da to izrecno pove.

18 — Glej sodbo Komisija/Svet, C-425/13, EU:C:2015:483, točka 26 in navedena sodna praksa. Prvotni test je bilo določen v sodbi Komisija/Svet, 22/70, EU:C:1971:32 (v nadaljevanju: sodba ERTA), točka 42.

19 — To naj bi bila podlaga za sodbo Komisija/Svet, C-27/04, EU:C:2004:436.

20 — Glej sodbi Komisija/Svet, C-425/13, EU:C:2015:483, točka 27 in navedena sodna praksa, ter Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, točka 42.

21 — Glej na primer sodbo ERTA, točka 55.

22 — Glej na primer sodbo ERTA, točki 47 in 53.

23 — Sodba Francija/Komisija, C-327/91, EU:C:1994:305, točka 15.

24 — Glej sodbo Komisija/Svet, C-425/13, EU:C:2015:483, točka 29. Sodišče se je v točki 28 sklicevalo tudi na svojo prejšnjo odločitev (v sodbi Komisija/Svet, C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 40), da akt, sprejet na podlagi člena 218(3) in (4) PDEU, ustvarja pravne učinke. Zdi se, da so bili kljub temu, da Sodišču poudarja vsebino akta, pravni učinki ugotovljeni na podlagi formalnega testa, namreč testa določb, ki so navedene kot pravna podlaga.

v okvir dopustnosti na podlagi člena 263 PDEU in na podlagi mednarodnega prava niso zavezujoča, je bilo za ta priporočila ugotovljeno, da je bil njihov „[namen] […] odločilno vplivati na vsebino ureditve, ki jo zakonodajalec Unije sprejme na področju skupne ureditve trgov za vino“, med drugim zato, ker so sestavni del prava Unije.[25]

62. Druga metoda je preučitev značaja izpodbijanega akta ob hkratni preučitvi navedenega tožbenega razloga. Tožbe na podlagi člena 263 PDEU je mogoče med drugim vložiti zaradi nepristojnosti. Ne glede na to, ali ima akt sam po sebi pravne učinke, dejstvo, da ga je sprejela ena institucija, pristojnost za sprejetje pa je s Pogodbama dano drugi instituciji, pomeni, da ima sprejetje akta pravne učinke (prek zlorabe pristojnosti druge institucije). Če bi to metodo uporabili v obravnavani zadevi, bi to pomenilo – če je Komisija sprejela sklep, čeprav je glede na vsebino razlogov s Pogodbama določeno, da je bilo sprejetje tega sklepa v pristojnosti Sveta – da ima izpodbijani sklep Komisije pravne učinke v smislu člena 263 PDEU.

63. Do enakega sklepa je v tej zadevi mogoče priti, če preučimo učinke izpodbijanega sklepa, vključno z njegovim namenom.

64. Izpodbijani sklep je akt, prek katerega je Komisija odobrila zunanje delovanje Unije v obliki nezavezujočega mednarodnega sporazuma s tretjo državo in odobrila podpis tega sporazuma. Unija (ki deluje prek podpisnikov, ki so za to pooblaščeni z izpodbijanim sklepom) je nato delovala navzven tako, da je podpisala ta sporazum, s čimer je vanj privolila.

65. Če bi bil dodatek iz leta 2013 mednarodni sporazum v smislu člena 218 PDEU (in bi torej zajemal „vsako zavezo subjektov mednarodnega prava in [bil] zavezujoč ne glede na njegovo formalno opredelitev“),[26] bi bila tožba Sveta gotovo uperjena zoper akt s pravnimi učinki. Izpodbijani sklep bi na mednarodni ravni izražal privolitev Unije v to, da jo ta sporazum zavezuje na podlagi mednarodnega prava.[27] Posledica takega akta so obveznosti in torej pravni učinki.[28] Nasprotno kot je Sodišče navedlo v sodbi Francija/Komisija, ker je mednarodni sporazum namenjen ustvarjanju pravnih učinkov, mora biti za akt, s katerim se skuša doseči njegovo sklenitev, omogočen nadzor.[29] Poleg tega bi bilo v tem primeru jasno tudi, da bi moral biti na podlagi člena 218(2) in (6) PDEU Svet tisti, ki bi se strinjal z njegovo vsebino in odobril njegov podpis – in ne Komisija.

25 — Sodba Nemčija/Svet, C-399/12, EU:C:2014:2258, točki 63 in 64.

26 — Sodba Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 83 in navedena sodna praksa. Člen 218 PDEU se uporablja za pogodbe v smislu člena 2(1)(a)(i) Dunajske konvencije o pogodbenem pravu med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami iz leta 1986, A/CONF.129/15 (v nadaljevanju: Dunajska konvencija iz leta 1986): glej sodbo Francija/Komisija, C-327/91, EU:C:1994:305, točka 25. Glej tudi mnenje 1/13, EU:C:2014:2303, točka 37.

27 — V skladu z mednarodnim pravom spadata odobritev in podpis med sredstva za izražanje privolitve v zavezujoče učinke pogodbe: glej člen 11 Dunajske konvencije iz leta 1986 in Dunajske konvencije o pogodbenem pravu iz leta 1969, Zbirka pogodb Združenih narodov, zvezek 1155, str. 331 (v nadaljevanju: Dunajska konvencija iz leta 1969).

28 — Glej tudi člen 18 Dunajske konvencije iz leta 1969 in člen 18 Dunajske konvencije iz leta 1986.

29 — Sodba Francija/Komisija, C-327/91, EU:C:1994:305, točka 15.

66. Vendar ni sporno, da dodatek iz leta 2013 ni tak sporazum. Tako na podlagi mednarodnega prava kot prava Unije je zavezujoči učinek sporazuma odvisen predvsem od namena strank, da so z njim zavezane na podlagi mednarodnega prava.[30] Ta namen je treba ugotoviti zlasti na podlagi splošnih določb sporazuma in tudi okoliščin, v katerih je bil sestavljen.[31] Nasprotno ime in oblika sporazuma nista odločilna za ugotovitev, ali je mednarodni sporazum zavezujoč.[32]

67. V obravnavani zadevi memorandum o soglasju iz leta 2006 in dodatek iz leta 2013 izražata soglasje volj, do katerega je prišlo na podlagi pogajanj med Unijo in Švico v zvezi s politično zavezo slednje, da se bo s Hrvaško pogajala o ureditvah za ŠFP. Okoliščina, da je taka zaveza enostranska ali obojestranska, sama po sebi ne spremeni njene pravno nezavezujče narave. Glede na besedilo dodatka iz leta 2013 Švica „namerava prenesti prispevek do 31. maja 2017“. Prav tako „privoli v pogajanja“ s Hrvaško in „predlaga, naj švicarski parlament odobri dodatno financiranje“. Druge smernice iz memoranduma o soglasju iz leta 2006 in njegova priloga se nanašajo tudi na sporazum o ŠFP za Hrvaško.[33] Tako je sporazum med Švico in Unijo sestavljen iz „smernic“, švicarske zaveze pa so prej izražene s termini, ki nakazujejo namen, kot z zavezujočimi izrazi (ko je na primer „bo“, „mora“ ali „se zavezuje“), s katerimi bi bile izražene obveznosti. Poleg tega ne v dodatku iz leta 2013 ne v memorandumu o soglasju iz leta 2006 niso vsebovane določbe o, na primer, njunem začetku veljavnost, ratifikaciji, registraciji ali deponiranju pri tretji osebi ali o reševanju sporov v zvezi z njima. Vsi ti premisleki skupaj močno govorijo v prid temu, da ni bilo namena, da bi bil dodatek iz leta 2013 zavezujoč.

68. Okoliščine v zvezi z dodatkom iz leta 2013 vodijo do enakega sklepa. V uvodni izjavi 8 izpodbijanega sklepa je navedeno, da dodatek iz leta 2013 „ne ustvarja in ni njegov namen, da bi na katerikoli strani ustvarjal zavezujoče ali pravne zaveze na podlagi nacionalnega ali mednarodnega prava“. Poročila švicarskega Zveznega sveta, ki so bila pripravljena za švicarski parlament, podpirajo to stališče. To tudi pomeni, da nobena stranka ni privolila v prevzem kakršne koli obveznosti za kršitev, za katero bi jo bilo mogoče šteti za odgovorno na podlagi mednarodnega prava.

69. Vendar dejstvo, da dodatek iz leta 2013 ni mednarodni sporazum v smislu člena 218 PDEU, samodejno ne pomeni, da izpodbijani sklep ni namenjen ustvarjanju pravnih učinkov. Učinki sporazuma (zavezujočega ali nezavezujočega) na podlagi mednarodnega prava se razlikujejo od učinkov akta (na podlagi prava Unije), prek katerega (pristojna) institucija Unije izrazi strinjanje z vsebino in odobri podpis.[34]

30 — Glej na primer sodbo Francija/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, točka 42.

31 — Glej sodbo Francija/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, točki 43 in 44, pa tudi sodbo Meddržavnega sodišča, zadeva Razmejitvena črta in teritorialna vprašanja med Katarjem in Bahrajnom, pristojnost in dopustnost, I.C.J. Reports 1994, str. 112, na str. 120-121, točka 23. Kadar so te določbe jasne, se stranke pozneje ne morejo sklicevati na to, da je bil njihov namen drugačen (točka 27 iste sodbe Meddržavnega sodišča).

32 — Glej mnenje 1/75, EU:C:1975:145, del A, druga točka, in sodbo Meddržavnega sodišča, zadeva Razmejitvena črta in teritorialna vprašanja med Katarjem in Bahrajnom, navedeno v opombi 31, na str. 120-121, točka 23. Tako uporaba „memoranduma o soglasju“ ali „dodatka“ v imenu ni odločilna. Glej tudi sodbo Meddržavnega sodišča zadeve Južna zahodna Afrika, predhodni ugovori, I.C.J. Reports 1962, str. 331. Dejansko je mogoče te izraze uporabiti za obe vrsti mednarodnega sporazuma. Sekcija za pogodbe oddelka za pravne zadeve Združenih narodov pripominja, da se izraz memorandum o soglasju „pogosto uporablja za označitev manj formalnih mednarodnih instrumentov, kot je tipična pogodba ali mednarodni sporazum. Pogosto so z njim določene praktične vsebine v okvirnem mednarodnem sporazumu. Prav tako se uporablja za ureditev tehničnih vprašanj in podrobnosti. […] Združeni narodi na primer običajno sklenejo memorandum o soglasju z državami članicami zaradi organizacije operacij za ohranjanje miru ali za pripravo konferenc Združenih narodov. Združeni narodi menijo, da so taki memorandumi o soglasju, ki jih sklenejo, zavezujoči, in jih registrirajo po uradni dolžnosti.“ Združeni narodi, *Treaty Handbook* (2012), str. 68. Glej na primer tudi Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2. izdaja (Cambridge University Press, 2007), str. 26, v Gautier, P., Non-binding Agreements, v *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2006).

33 — Člen 3 dodatka iz leta 2013.

34 — V okviru mednarodnega prava obstajajo različni instrumenti, ki niso zavezujoči, pa vseeno lahko povzročijo spremembo ravnanja subjektov mednarodnega prava, kakršne so razlage pogodb, ki jih podajo za to pristojna mednarodna sodišča, ali nezavezujoči sklepi organov mednarodnih organizacij.

70. Dodatek iz leta 2013 je bil del dogovora, ki je pripeljal do sklenitve zavezujočih sektorskih sporazumov med Unijo in Švico, ter je določil parametre za pravno zavezujoče sporazume med Švico in vsako državo članico upravičenko. Na podlagi dodatka iz leta 2013 je tretja država začela parlamentarni postopek za začetek pogajanj z novo državo članico Unije o zavezujočem sporazumu. Zaradi podpisa, ki ga je odobrila Komisija, je tako Unija postala zavezana s posledicami, ki jih mednarodno pravo lahko pripisuje takemu podpisu in odnosom med strankami nezavezujočega sporazuma.

71. Izpodbijani sklep in podpisani dodatek iz leta 2013 ustvarjata pravne učinke tudi za institucije Unije in države članice. Če je bila Unija pristojna za podpis takega sporazuma s tretjo državo (ne glede na to, katera institucija je bila pristojna za odobritev in podpis ter ne glede na to, ali je bila ta pristojnost izključna ali deljena z državami članicami), je bila posledica potrebe po zagotovitvi enotnosti zastopanja Unije navzven in s tem povezanega načela lojalnega sodelovanja, kot se uporablja za odnos med državami članicami in Unijo ter med institucijami Unije, to, da so nastale obveznosti za institucije Unije in države članice, da sodelujejo pri uresničevanju ciljev Unije, da se vzdržijo spodkopavanja takega ravnanja ter da zagotovijo skladnost med različnimi politikami Unije. [35]

72. Zato menim, da je tožba Sveta uperjena zoper akt, ki je lahko predmet nadzora na podlagi člena 263 PDEU.

Vsebina

Uvodna pojasnila

73. Sodišče je ponovno naprošeno, naj preuči delitev pristojnosti med institucijami Unije v zvezi z obliko zunanjega delovanja Unije, za katero se zdi, da Pogodbi ne določata posebnih postopkovnih pravil. [36] Sodišče je s tožbo Sveta naprošeno, naj odloči, katera pravila prava Unije morajo biti spoštovana, da Unija postane stranka nezavezujočega sporazuma s tretjo državo.

74. Če s členom 17 PEU Komisiji niso dodeljene pristojnosti za odobritev sporazuma in odobritev podpisa tega sporazuma s strani Unije, kakršen je dodatek iz leta 2013, Komisija ni spoštovala načela iz prvega stavka člena 13(2) PEU in je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen. To bi pomenilo tudi, da člen 17 PEU ni bil pravilna pravna podlaga za izpodbijani sklep.

75. Če pa Sodišče zavrne prvi tožbeni razlog, je mogoče še vedno izpodbijati zakonitost sklepa. Tako je zato, ker mora akt, kakršen je izpodbijani sklep, temeljiti na materialni pristojnosti Unije in navajati ustrezno pravno podlago. Seveda je logično, da je treba v zvezi z zadevami, za katere je Unija pristojna, vprašanje, ali ima Unija materialno pristojnost, obravnavati pred vprašanjem delitve pristojnosti med institucijami Unije. Prav tako mora biti obravnavano pred vprašanjem razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami (vprašanje, glede katerega se stranke v svojih predlogih niso opredelile [37]) in pred vprašanjem navedbe pravne podlage. Poleg tega lahko spor strank o področju uporabe členov 16 PEU in 17 PEU postane brezpredmeten glede na vsebino določb, s katerimi je dodeljena materialna pristojnost. Če bi bil s tema določbama določen izrecen postopek o vrsti delovanja pri izvrševanju sporne pristojnosti, ne člen 16 PEU ne člen 17 PEU samostojno ne bi mogla urejati vprašanja o tem, katera institucija je pristojna ukrepati.

35 — Glej na primer člen 21(3) PEU ter člena 7 PDEU in 205 PDEU.

36 — Glej na primer sodbi Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, in Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663.

37 — Glej točke od 82 do 84 spodaj.

76. Tako se mi zdi, da je Sodišče naprošeno, naj odloči o načelnem vprašanju („kdo ima pristojnost za ukrepanje: Svet ali Komisija?“) v okoliščinah, v katerih morda o tem vprašanju niti ni treba odločiti. Tako je zato, ker Sodišče *ni* bilo naprošeno za nadzor zakonitosti izpodbijanega sklepa iz razlogov, ki se nanašajo na materialno pristojnost Unije ali za nadzor tega, da se v sklepu sploh ne omenja ta pristojnost. Verjamem, da morda nobena od strank ni bila zainteresirana za postavitev teh vprašanj, vendar se s tožbo Sveta kljub temu sproža vrsta predhodnih vprašanj o pristojnosti Unije.

77. Sodišče mora po uradni dolžnosti preveriti, ali je določena institucija Unije pristojna za ukrepanje. [38] Enako mora toliko bolj veljati za pristojnost Unije same. Gre za zadevo, ki je tako zelo ustavnopravno pomembna, da se nanaša na javni red. Sodišče je na obravnavi strankama postavilo vprašanja prav o tem. Vendar ni nobena od strank odgovorila na vprašanje, katere določbe Pogodbe so v skladu z načelom prenosa pristojnosti Uniji dodelile pristojnost za odobritev memoranduma o soglasju in odobritev njenega podpisa na področju, na katero se nanaša sklep (ne glede na to, ali bi bilo te določbe treba navesti v izpodbijanem sklepu). Namesto tega sta se obe dotaknili le zahteve o navedbi pravne podlage. Komisija je trdila, da izpodbijani sklep ni pravno zavezujoč in zato ni bilo treba navesti (materialno)pravne podlage; zadostovala naj bi omemba člena 17 PEU. Če je to bilo njeno stališče, bi morala Komisija po vsej logiki Sodišču predlagati, naj zavrže tožbo Sveta kot nedopustno, saj ne gre za akt, ki je lahko predmet nadzora na podlagi člena 263 PDEU. [39] Svet naj bi menil, da izpodbijani sklep ima pravne učinke (sicer ne bi vložil tožbe) – na obravnavi je potrdil, da je to njegovo stališče – pa vendar ni trdil, da bi bilo treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen, ker v njem ni bila navedena (materialno)pravna podlaga. Zato se mi zdi, da Sodišče dejansko ne more obravnavati ne pristojnosti Unije ne potrebe, da se navede pravna podlaga.

78. Ni bilo postavljeno vprašanje, ali lahko Unija na podlagi mednarodnega prava in prava Unije postane stranka nezavezujočega sporazuma. Prav tako se ni oporekalo temu, da je Komisija, ki ji je naloženo zastopanje Unije navzven, [40] tista, ki se pogaja o takih sporazumih in ki jih načeloma sme podpisati. Poleg tega naj bi se tudi Svet sam strinjal s tem, da je mogoče razlikovati med memorandumi o soglasju ali drugimi takimi instrumenti, s katerimi Unija prevzema politične zaveze, na eni strani in upravnimi dogovori, ki jih lahko institucija ali organ Unije sklene v svojem imenu na podlagi načela upravne avtonomije iz člena 335 PDEU, na drugi strani. V zvezi s predhodnimi vprašanji glede sposobnosti in pristojnosti na podlagi mednarodnega prava in prava Unije se sklicujem na načela iz svojih sklepnih predlogov v združenih zadevah C-103/12 in C-165/12, Parlament in Komisija/Svet. [41]

79. Stališče Sveta o obeh tožbenih razlogih je skladno s tistim iz dokumenta Sveta, ki se nanaša na memorandume o soglasju, skupna stališča in druga besedila s političnimi zavezami, ki jih Evropska unija sklepa s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami. [42] Pri pripravi tega dokumenta je bilo upoštevano, da je Svet zaznal naraščajočo težnjo Komisije, da podpisuje nezavezujoče instrumente, ki vsebujejo politične zaveze Unije. Komisija se je v predlogih sklicevala na svojo izjavo v odgovor na ta dokument ter izrazila stališče, da „[…] [stališče Sveta] ni v skladu z institucionalnim ravnovesjem, vzpostavljenim s Pogodbama“, ter zatrdila, da „[bo] Komisija pri zastopanju Unije navzven uporabila upoštevne določbe Pogodbe“.

38 — Glej na primer sodbo Salzgitter/Komisija, C-210/98 P, EU:C:2000:397, točka 56 in navedena sodna praksa.

39 — Obveznost obrazložitve se nanaša na vse akte, ki so lahko predmet ničnostne tožbe: glej sodbo Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 42.

40 — Glej člen 17(1) PEU.

41 — EU:C:2014:334, točke 86 in od 94 do 101.

42 — Dokument 12498/13 (priloga k odgovoru Komisije na tožbo). Ta dokument se ne nanaša na instrumente, ki vsebujejo le upravne dogovore za praktično sodelovanje med institucijo oziroma organom Unije in tretjo državo oziroma mednarodno organizacijo.

80. To, ali je prvotni ukrep (namreč sklepi iz leta 2012), s katerim so Svet in države članice, ki se sestajajo v okviru Sveta, odobrili pogajanja o dodatku iz leta 2013, akt iz člena 263 PDEU in ali je kako drugače dovoljen s Pogodbama, sta vprašanji, o katerih Sodišče (razumljivo) ne razpravlja. Bilo bi presenetljivo, če bi Svet želel doseči razglasitev ničnosti lastnih sklepov. Očitno tudi Komisija nima interesa za razglasitev njihove ničnosti. Zato menim, da ni treba presojati nasprotovanja Komisije uporabi hibridnih aktov in tega, ali odločitev Sodišča v zadevi C-28/12, Komisija/Svet,[43] zbuja dvom o veljavnosti sklepov iz leta 2012.

81. Nazadnje, stranki se ne strinjata o tem, ali je – oziroma ni – pred Sodiščem postavljeno vprašanje delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami o dodatku iz leta 2013 in ali je to predmet tožbenega razloga, na podlagi katerega se zahteva razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa. Najprej bom obravnavala to vprašanje.

Pristojnost Unije in držav članic

– Trditve

82. V okviru prvega tožbenega razloga Svet navaja, da razume stališče Komisije z dne 17. decembra 2012 v tem smislu, da izraža nestrinjanje slednje z vključitvijo držav članic in njeno strinjanje s pridobitvijo mandata od Sveta, ki deluje na podlagi člena 16 PEU. Dodaja, da Komisija, s tem ko je v svojem imenu in v imenu Unije podpisala dodatek iz leta 2013, ni upoštevala pristojnosti držav članic in je tako kršila načelo prenosa pristojnosti iz člena 4(1) PEU. Ta trditev je navedena tudi v podporo drugemu tožbenemu razlogu Sveta.

83. Svet priznava, da ni oblikoval ločenega tožbenega razloga v zvezi z deljeno ali izključno naravo pristojnosti Unije. Vendar trdi, da je bila njegova argumentacija v zvezi s tem izrecna in zadostna ter pomeni bistveni del dejanskega in pravnega okvira, iz katerega je razvidno, da je Komisija kršila načeli delitve pristojnosti in lojalnega sodelovanja. Elementi, ki kažejo, da obstaja deljena pristojnost, so: (i) ŠFP se nanaša na prispevke Švice državam članicam upravičenkam; (ii) čeprav ŠFP odseva politične zaveze, so prispevki pravno opredeljeni z zavezujočimi dvostranskimi sporazumi med Švico in posamezno državo članico upravičenko; (iii) do njih niso upravičene vse države članice; (iv) posledično se zneski iz Švice nakažejo neposredno državi članici upravičenki, ne pa prek proračuna Unije. Sicer pa Svet navaja, da deljena ali izključna narava pristojnosti Unije za podpis dodatka iz leta 2013 ne more vplivati na postopek, ki ga je treba uporabiti v zvezi s tem podpisom, in da s Pogodbama tožbe Sveta niso omejene na tiste, s katerimi se varujejo njegove lastne prerogative.

84. Komisija navaja, da Svet ni podkrepil svoje trditve, da spadajo memorandum o soglasju iz leta 2006 in dodatka v okvir deljene pristojnosti Unije in držav članic, ter ni oblikoval tožbenega razloga glede pristojnosti slednjih. Vsekakor pa bi morale svojo pristojnost in prerogative varovati države članice, ne pa Svet.

– Presoja

85. Sama razumem tožbena razloga tako, da želi Svet doseči razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ker Komisija ni spoštovala delitve pristojnosti med Svetom in Komisijo ter načela lojalnega sodelovanja, ki se pri izvajanju njenih pristojnosti uporablja v razmerju do drugih institucij. Svet je priznal, da ni oblikoval tožbenega razloga glede tega, da Komisija ni spoštovala razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami ali dolžnosti lojalnega sodelovanja, ki se uporablja med institucijami Unije in državami članicami. Tako Sodišče ni naprošeno, naj razglasi ničnost izpodbijanega sklepa na podlagi katere koli od teh podlag.

43 — EU:C:2015:282. Glej opombo 9.

86. Svet z navedbo, da trditve o deljeni pristojnosti podpirajo tožbeni razlog/tožbena razloga, na katerih temelji tožba, prezre razlikovanje med trditvijo in tožbenim razlogom. Tožbeni razlog je izjava, ki – če se sprejme – pripelje do ugoditve predlogom.[44] Nasprotno pa trditev pojasnjuje ali prikazuje, *zakaj* bi bilo treba ugoditi tožbenemu razlogu in bi tako morala biti sposobna povzročiti ta učinek. Trditev mora zato podpirati tožbeni razlog. V obravnavani zadevi izrecne trditve Sveta o deljeni pristojnosti ne pojasnijo, *zakaj* z izpodbijanim sklepom ni spoštovana delitev pristojnosti med Svetom in Komisijo (prvi tožbeni razlog) ali načelo lojalnega sodelovanja, ki ga je treba spoštovati pri izvajanju njunih pristojnosti (drugi tožbeni razlog). Tudi Svet sam namreč meni, da te trditve ne bodo vplivale na postopek. Tako menim, da so trditve Sveta o deljeni pristojnosti zato brezpredmetne.

87. Niti Svet niti države članice intervenientke v podporo svojim trditvam o deljeni pristojnosti v nobenem primeru niso navedli določb Pogodbe, ki po njihovem mnenju (i) vzpostavljajo pristojnost Unije in (ii) deljeno naravo te pristojnosti.

88. To ne pomeni, da je Svetu s Pogodbama prepovedano, da tožbeni razlog utemelji s tem, da druga institucija ni spoštovala delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami. V skladu z ustaljeno sodno prakso pravica držav članic, Parlamenta, Sveta in Komisije, da vložijo tožbo, ki jo imajo na podlagi člena 263, drugi odstavek, PDEU, ni odvisna od tega, da dokažejo pravni interes.[45] Vsaka od teh tožečih strank lahko zahteva razglasitev ničnosti akta iz člena 263 PDEU, ne da bi morala izkazati pravni interes.[46] Sama razumem, da to pomeni, da lahko vsaka od teh strank utemelji svojo tožbo z razlogom, ki se nanaša na prerogative druge stranke.

Pristojnosti Sveta in Komisije (prvi tožbeni razlog)

– Trditve

89. Prvi tožbeni razlog Sveta je, da je Komisija, s tem ko je podpisala dodatek iz leta 2013 sama in brez predhodne odobritve Sveta, odločila o politiki Unije. S tem je kršila načelo delitve pristojnosti iz prvega stavka člena 13(2) PEU in tudi načelo institucionalnega ravnovesja. Prav tako Komisija ne bi mogla odobriti tega podpisa z lastnimi pristojnostmi iz člena 17 PEU, brez predhodne odobritve Sveta. V skladu s členom 16 PEU mora Svet opredeliti politiko Unije, med drugim v zunanjih odnosih. Tako Svet odobri pogajanja in da soglasje k političnim zavezam Unije s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami. Čeprav Komisija predstavlja stališče Unije (razen v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko ter v drugih primerih, predvidenih v Pogodbah), ne more določiti njegove vsebine. Svet trdi, da sta oblikovanje politike in določanje zunanjega delovanja Unije širša od vzpostavljanja stališča Unije. Poleg tega začetek pogajanj s tretjo državo ali drugo mednarodno organizacijo že sam po sebi pomeni oblikovanje politike. To velja toliko bolj za odločitev o podpisu: podpis izraža, da Unija sprejema vsebino instrumenta. Ker te vsebine ni mogoče napovedati vnaprej, ni mogoče reči, da je zaobjeta s katerim koli „vzpostavljenim stališčem“.

90. Svet zlasti trdi, da je Komisija stališče Unije vzpostavila z enostransko odločitvijo, (i) da bo zadevo obravnavala, kot da spada v izključno pristojnost Unije, (ii) da bo zamenjala podpisnike dodatka iz leta 2013, tako da bo v imenu Unije podpisnica samo Komisija, in (iii) da bo odobrila podpis dodatka iz leta 2013 in tako sprejela njegovo vsebino. V zvezi s prvima točkama je Komisija delovala v nasprotju z izrecno voljo Sveta.

44 — To je *a contrario* razvidno na primer iz sodbe EFMA/Svet, C-46/98 P, EU:C:2000:474, točka 38.

45 — Glej sodbi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 53, in Parlament/Svet, C-355/10, EU:C:2012:516, točka 37 in navedena sodna praksa.

46 — Glej na primer sodbo Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točka 18 in navedena sodna praksa. Zahteva, da mora biti tožba vložena zaradi varstva prerogativ tožeče stranke, velja le v zvezi s tožbami na podlagi člena 263, tretji odstavek, PDEU, namreč tožbami, ki jih vložijo Računsko sodišče, Evropska centralna banka in Odbor regij.

91. Dejstvo, da se ne uporabi člen 218 PDEU, ne preprečuje vključitve Sveta v postopek za pogajanja in sklepanje takih instrumentov: s členom 218 PDEU je izražena splošna delitev pristojnosti na podlagi členov 16 PEU in 17 PEU.

92. Svet dalje trdi, da podpisano besedilo, ki je bilo 7. novembra 2013 poslano švicarskim organom, ni enako besedilu, o katerem se je razpravljalo v pripravljalnih telesih Sveta, saj se besedili razlikujeta glede podpisnikov in vloge, v kateri podpisujejo. Komisija je dejansko onemogočila Svetu, da bi podpisal in poslal svojo različico dodatka iz leta 2013. Če bi to storil, bi imeli švicarski organi dve različici. To bi bilo v nasprotju z načelom enotnosti pri zastopanju Unije navzven (in pojasnjuje, zakaj Svet ni poskušal doseči ponovnih pogajanj o dodatku iz leta 2013 in zakaj tega tudi ni smel storiti).

93. Nazadnje, kar zadeva sklicevanje Komisije na njene izvršilne in upravljalne funkcije na podlagi člena 17(1) PEU, Svet ne razume – Komisija pa ni pojasnila – zakaj ni s členom 17(1) PEU dano tudi pooblastilo za začetek pogajanj, če bi že s tem členom bilo dano pooblastilo za podpis.

94. Komisija meni, da je pristojna za to, da v imenu Unije podpiše nezavezujoče instrumente politične narave, če ti izražajo obstoječe stališče Unije. Podpis ni nič drugega kot le dejanje zastopanja navzven na podlagi političnega stališča, ki ga je pred tem določil Svet. Za to, da Komisija začne pogajanja o njem in podpiše njegovo končno različico, ni vedno potrebna odobritev. Svet se napačno zavzema za *de facto* uporabo člena 218(3) in (5) PDEU.

95. Komisija opozarja, da ni nujno, da ima skupno stališče določeno obliko.[47] Tako je mogoče stališče Unije vzpostaviti na podlagi sklepov Sveta. V obravnavani zadevi izpodbijani sklep ni odstopal od stališča Unije o ŠFP za Hrvaško, določenega v sklepih iz leta 2012. Prav tako Svet ne oporeka temu, da dodatek iz leta 2013 ustreza temu stališču, in o tem ne želi doseči ponovnih pogajanj. S sklepi iz leta 2012 sta bila zelo natančno opredeljena dejanski okvir in metoda. Komisija ni imela nikakršnega manevrskega prostora, da bi se pogajala o katerem koli elementu. Svet ni predložil niti posameznih elementov, kaj šele dokazov, s katerimi bi bilo izkazano, da se je Komisija odmaknila od tega okvira.

96. Podpis dodatka iz leta 2013 je pomenil obliko zastopanja Unije navzven, ki je s členom 17(1) PEU zaupano Komisiji. Mogoče ga je navezati tudi na izvedbene in upravljalne funkcije Komisije iz člena 17(1) PEU, kot so izražene v memorandumu o soglasju iz leta 2006 ter dodatkih iz let 2008 in 2013. Komisija trdi, da je stališče Sveta nedosledno. Po eni strani Svet trdi, da je pojem oblikovanje politike širši od določanja stališča Unije. Če bi bilo to res, bi Komisija lahko delovala na širši podlagi, v okviru določne politike Unije. Po drugi strani Svet trdi tudi, da je bilo s členom 16(1) PEU od Komisije zahtevano, naj si prizadeva pridobiti odobritev Sveta pred podpisom. Komisija dalje ugotavlja, da se v členu 17(1) PEU odraža člen I-26 Pogodbe o ustavi za Evropo: ko je Evropska konvencija leta 2003 razpravljala o tej določbi,[48] je Komisija, ki so jo podprli predstavniki več držav članic, skušala doseči in je dosegla priznanje svoje vloge in odgovornosti v zunanjem zastopanju.

97. Komisija navaja, da ni sporno, da je Svet obveščala v zadostni meri. Svet se v repliki prvič sklicuje na informacijo, ki jo je prejel o znesku spornega prispevka. Vendar Komisija poudarja, da je Švica ves čas zastopala stališče, da je določitev zneska švicarskega prispevka zgolj zadeva Švice, ki je njena enostranska odločitev. Komisija ni bila obveščena o tem, da bi Svet kakorkoli nasprotoval rezultatom stikov s Švico. Svet v tožbi ni navedel – in ni mogel navesti – nobenih vsebinskih ugovorov.

98. V vsakem primeru Svet ne more prvič šele v repliki uveljavljati pomislekov o vsebini dodatka iz leta 2013 in njegovem razmerju do sklepov iz leta 2012. Omeniti bi jih moral med sestanki v Svetu ali vsaj v tožbi. Pa tudi če so te navedbe dopustne, so neutemeljene. Prav nič niso povezane s členom 16 PEU; nanašajo se na naravo dodatka iz leta 2013, ne pa na pristojnosti Sveta. Če se, kot predvideva Komisija,

47 — Sodba Komisija/Švedska, C-246/07, EU:C:2010:203, točka 77.

48 — UL 2004, C 310, str. 1.

Svet sklicuje na domnevno hibridno (unijsko in medvladno) naravo sklepov, za take hibridne akte v Pogodbi ni podlage. Prav tako v Pogodbah ni predpisano, da dodatek podpiše predsedstvo Sveta, ki predseduje po načelu rotacije. Poleg tega je razlaga Sveta neupoštevna, saj Svet ne nasprotuje znesku ŠFP. Komisija je zagotovila, da se nadaljuje pristop, ki ga je že pred tem določil Svet.

– Presoja

99. Prvi stavek člena 13(2) PEU odraža načelo institucionalnega ravnovesja in zahteva, da vsaka institucija izvršuje svoje pristojnosti ob ustreznem upoštevanju pristojnosti drugih.[49] Če ena institucija poseže v prerogative druge institucije, ta določba ni bila spoštovana.

100. Ali je v obravnavani zadevi Komisija prekoračila svoje pristojnosti iz Pogodb, zlasti člena 17 PEU, in morda posegla v prerogative Sveta iz člena 16 PEU? Če je tako, taka ugotovitev zadostuje za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa.

101. Menim, da je odgovor na to vprašanje pritrdilen.

102. Sodišče je v zadevi, ki se je nanašala na pristojnost Komisije za sklenitev smernic na področju regulativnega sodelovanja in preglednosti z Združenimi državami Amerike, razsodilo, da je s pogoji, v skladu s katerimi se lahko sprejme tak ukrep, zahtevano, da se razdelitev „pristojnosti in institucionalno ravnovesje, ki ga vzpostavlja[ta Pogodbi na upoštevnem področju,] ustrezno upošteva“.[50] To pomeni, da neobstoj konkretnih postopkov v Pogodbah o določenih oblikah delovanja ni ovira, da bi te instrumente uporabili v zunanjih odnosih Unije. Sodišče je svetovalo, da njegove sodbe „ni mogoče razlagati tako, da potrjuje trditev Komisije, na podlagi katere bi dejstvo, da je akt, kot so smernice, nezavezujoč, zadostovalo za dodelitev pristojnosti tej instituciji za njegovo sprejetje“.[51] Čeprav je Sodišče torej sklenilo, da se ne uporabi (zdajšnji) člen 218 PDEU,[52] ni nedvoumno ugotovilo, kateri postopki se uporabijo in katera je pristojnost/katere so pristojnosti institucij glede smernic, ki so bile sporne v tej zadevi.

103. V obravnavani zadevi je edina pravna podlaga, ki je omenjena v izpodbijanem sklepu, člen 17 PEU. Nikjer ni navedeno, da bi bila na Unijo prenesena pristojnost za sprejetje sklepa, kakršen je sporni sklep.[53]

104. Politike Unije se oblikujejo na ravni Evropskega sveta in Sveta. Komisija brez njunega predhodnega delovanja ne more vedeti, kakšno politiko Unije naj predstavlja (navzven). Pristojnost Sveta na podlagi drugega stavka člena 16(1) PEU, da oblikuje politiko v skladu s Pogodbama,[54] pomeni, da je prerogativa Sveta, da odloči, kakšno delovanje (ali nedelovanje) je potrebno za sledenje skupnim politikam, kot so določene s Pogodbama,[55] zlasti s Pogodbo o delovanju Evropske unije. To mora storiti ob upoštevanju stališča Evropskega sveta iz člena 15(1) PEU o splošnih političnih usmeritvah in prednostnih ciljih Unije. To razmerje je potrjeno s členom 16(6), tretji pododstavek, PEU. Evropski svet določa strateške smernice; Svet za zunanje zadeve oblikuje zunanje delovanje Unije na podlagi teh smernic.

49 — Glej sodbo Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, točka 61 in navedena sodna praksa.

50 — Sodba Francija/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, točka 40. Glej tudi sodbo ERTA, 22/70, EU:C:1971:32, točka 72, in moje sklepne predloge v združenih zadevah Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:334, točki 99 in 100.

51 — Sodba Francija/Komisija C-233/02, EU:C:2004:173, točka 40.

52 — Sodba Francija/Komisija C-233/02, EU:C:2004:173, točka 45.

53 — Glej točke od 75 do 77 zgoraj.

54 — Svoje razumevanje besed „v skladu s Pogodbama“ sem pojasnila v sklepnih predlogih v zadevi Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490, točki 93 in 94.

55 — Sodba v zadevi Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 50.

105. Nato mora Komisija v skladu s členom 17(1) PEU (med drugim) skrbeti za uporabo Pogodb in ukrepov, sprejetih na njuni podlagi, opravljati usklajevalno, izvršilno in upravljalno funkcijo v skladu s Pogodbama ter – z nekaj izjemami – zagotavljati zastopanje Unije in njenih politik v zunanjih odnosih.[56]

106. Tako je – če je v členu 21(2) PEU navedeno, da mora Unija določiti in izvajati skupne politike in ukrepe za dosego ciljev, ki so v njem določeni – v okviru zunanjih odnosov Evropski svet tisti, ki določi strateške interese in cilje Unije v zunanjih odnosih,[57] Svet tisti, ki določi te politike, in Komisija tista, ki izvaja ukrepe, s katerimi se izvajajo te politike.

107. Kaj vsebuje katera od pristojnosti, bo delno odvisno od instrumenta, prek katerega Unija deluje navzven. Za nekatere vrste instrumentov so s Pogodbama izrecno določeni vloga vsake institucije pri zunanjem delovanju ter postopkovna pravila za vključevanje Unije (in institucij, prek katerih deluje). Najznačilnejši primer tega je člen 218 PDEU. Vendar instrumenti, s katerimi Unija deluje navzven, drugače kot pri notranjem delovanju Unije, niso omejeni na tiste, ki jih izrecno določata Pogodbi, urejata njihovo obliko in učinke ter nadaljnji postopek.[58] Kako Unija kot mednarodna pravna oseba[59] deluje na mednarodnem področju, je odvisno od mednarodnega prava in prava Unije.[60]

108. Drugje sem priznala, da je morda zato, ker ni posebnih pravil o postopkih, ki bi Uniji omogočala delovanje navzven prek enostransko zavezujoče izjave, mogoče po analogiji uporabiti (dele) člena 218 PDEU.[61] Vendar če *ni* mišljeno, da bi zunanje delovanje Unije Unijo (in katero koli drugo stranko, ki je v njem udeležena) zavezovalo, za tak pristop ne vidim podlage.

109. V obravnavani zadevi Komisija priznava, da je moral Svet odločiti o začetku pogajanj s Švico, da bi prišlo do sporazuma o ŠFP za Hrvaško; ta sklep je vseboval oblikovanje politike. Komisija je na obravnavi priznala, da so bili sklepi iz leta 2012 podlaga za to, da je začela ta pogajanja. To pomeni, da Komisija priznava tudi, da člen 17(1) PEU ne bi bil pravilna pravna podlaga za sklep o začetku pogajanj.

110. Strinjam se, da mora Svet oceniti položaj in odločiti, ali bi se morala Unija začeti pogajati s tretjo državo o sporazumu glede vsebine, ki je del področja ali „je povezana s“ področjem, za katero je Unija pristojna (pa naj bo ta pristojnost izključna ali deljena), ter odločiti o politiki Unije in interesih Unije, ki jim je treba slediti, ter morebitnih omejitvah.

111. Kot sama razumem, oblikovanje politike vsebuje sklep, da je mogoče cilj, za kateri je pristojna Unija, uresničevati s pridobitvijo zaveze (ki je lahko zavezujoča ali pa ne) tretje države, da bo plačala finančni prispevek novi državi članici v skladu s prihodnjim dvostranskim sporazumom med tema strankama (pod predpostavko, da tak sklep še ni bil sprejet), in torej z udeležbo v zunanjem delovanju v obliki pogajanj in morebiti poznejši sklenitvi instrumenta za pridobitev te zaveze.

56 — Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490, točka 104.

57 — Glej tudi člen 22(1), prvi pododstavek, PEU. Sklepe Evropskega sveta je treba izvajati v skladu s postopki iz Pogodb (glej člen 22(1), tretji pododstavek, PEU).

58 — Tako ne obstaja seznam, ki bi bilo enakovreden seznamu pravnih instrumentov, ki so v členu 288 PDEU na voljo za notranje delovanje Unije.

59 — Glej člen 47 PEU.

60 — Glej tudi moje sklepne predloge v združenih zadevah Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:334, točka 107, in v zadevi Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490, točka 94.

61 — Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:334, točke od 112 do 121 in 123. O možnosti za uporabo člena 218 PDEU v drugačnih okoliščinah glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Nemčija/Svet, C-399/12, EU:C:2014:289, točke od 101 do 114.

112. Če je Svet te prerogative izvrševal tako, da je odobril pogajanja, pa Komisija zastopa Unijo na pogajanjih v skladu z odobritvijo Sveta ter politikami in interesi Unije. Vendar s tem prvotnim sklepom Sveta ne ugasne njegova pristojnost iz člena 16(1) PEU, da lahko odloča o tem, ali naj Unija postane stranka instrumenta, ki je posledica teh pogajanj, in ga podpiše.

113. Svet preveri vsebino sporazuma, obliko uporabljenega zunanjega delovanja, to, ali so bile spoštovane upoštevne omejitve, in, če je še vedno potrebno, da Unija postane stranka tega sporazuma. Ti premisleki veljajo brez razlikovanja za zavezujoče in nezavezujoče sporazume, katerih stranka bo postala Unija. Svet mora v okoliščinah, kakršne so obravnavane, odločiti, ali zaveze, ki sta jih Unija in tretja država dejansko prevzeli v sporazumu, prispevajo k zastavljenemu cilju, ali sta potreba po takih zavezah in oblika zunanjega delovanja še vedno upoštevni, ali ga Unija želi sprejeti in ali se Unija strinja s posledicami, ki jih lahko mednarodno pravo (in pravo Unije) navezuje na zunanje delovanje. Zato zgolj dejstvo, da vsebina doseženega sporazuma ustreza pogajalskemu mandatu, ki ga je podelil Svet, ne pomeni, da je Komisiji dovoljeno, da ne upošteva pristojnosti Sveta iz člena 16(1) PEU, da odloči, ali naj postane stranka sporazuma, kakršen je dodatek iz leta 2013. Prav tako dejstvo, da se Svet ni izjasnil o vsebini dodatka iz leta 2013, ne pomeni nujno, da je že izvršil svojo pristojnost in dal privolitev k odločitvi o odobritvi in podpisu dodatka iz leta 2013.

114. Vsekakor vsebina dodatka iz leta 2013 ne ustreza v celoti vsebini sklepov iz leta 2012. Pri pogajanjih o dodatku iz leta 2013 je izbirala in odločala Komisija. Te odločitve bi moral odobriti Svet. Naloga zastopanja navzven ne vsebuje odločanja o tem, ali naj bi Unija sodelovala v posamezni obliki zunanjega delovanja, ki ima konkretno vsebino ter se izraža v konkretnih političnih in pravnih posledicah za Unijo (in morda za države članice). V obravnavani zadevi v sklepih iz leta 2012 niso bili navedeni celoten znesek ŠFP, trajanje financiranja ter njegov začetek in konec, ali pa to, v kolikšnem obsegu bi se uporabljala memorandum o soglasju iz leta 2006 in njegova priloga. Vsebinsko so bili vsi ti elementi opredeljeni v dodatku iz leta 2013. Prav tako s sklepi iz leta 2012 ni bilo vnaprej določeno oziroma ni bilo mogoče vnaprej določiti, ali bo Unija še vedno želela skleniti dodatek k memorandumu o soglasju iz leta 2006, ki se je izoblikoval v pogajanjih.

115. Zato zavračam navedbo Komisije, da sta bila s sklepi iz leta 2012 določena dejanski okvir in metoda, tako da Komisija ni imela več nikakršnega manevrskega prostora za kakršno koli pogajanje. Svet je namreč dal Komisiji pri pogajanjih o sporazumu precejšnjo stopnjo diskrecijske pravice. *Ni* pa pooblastil Komisije za to, da sama odloči, ali je rezultat pogajanj skladen s politiko, ki ji je sledila Unija, in ali je v okviru te politike še vedno želen, ali da, posledično, odobri eni ali več državam članicam Unije, da sama oziroma same v imenu Unije podpiše oziroma podpišejo nastali dodatek. Tudi če je Švica enostransko določila znesek ŠFP, je moral Svet še vedno preveriti, ali je ta znesek zadosten glede na politiko, ki se ji sledi, in širše okoliščine, v katerih je bil sklenjen dodatek iz leta 2013. Poleg tega dodatek iz leta 2013 ni bil zgolj pojasnilo ali uporaba obstoječih zavez, sprejetih z memorandumom o soglasju iz leta 2006. Odločanje o dodatku iz leta 2013 je zahtevalo ločeno presojo tega, ali je ŠFP v zvezi s Hrvaško (še vedno) potreben in pod kakšnimi pogoji.

116. Prav tako se Komisija ne more sklicevati na to, da je opravljala izvršilne in upravljalne funkcije v zvezi z memorandumom o soglasju iz leta 2006 in različnimi dodatki, ko zatrjuje, da je smela podpisati dodatek iz leta 2013, ker so ji v skladu s členom 17(1) PEU naložene te funkcije. Zgolj dejstvo, da Komisija opravlja te funkcije, ji ne daje pristojnosti za podpis sporazumov, v katerih so te funkcije potrjene v eni ali več njihovih določbah.

117. Ugotavljam, da odločitev o tem, ali naj se odobri in podpiše nezavezujoč mednarodni sporazum s tretjo državo, pripada Svetu. Zato menim, da bi moralo Sodišče ugoditi prvemu tožbenemu razlogu, ker je Komisija prekoračila svoje pristojnosti iz člena 17(1) PEU in je torej z izpodbijanim sklepom kršen prvi stavek člena 13(2) PEU.

Načelo lojalnega sodelovanja (drugi tožbeni razlog)

– Trditve

118. Svet v drugem tožbenem razlogu navaja, da je Komisija s svojim ravnanjem kršila načelo lojalnega sodelovanja iz drugega stavka člena 13(2) PEU – enako načelo kot tisto, ki se uporablja med državami članicami in institucijami. Svet je na obravnavi pojasnil, da je bil njegov drugi tožbeni razlog uperjen delno proti ravnanju Komisije, ki je pripeljalo do sprejetja izpodbijanega sklepa, še bolj pa proti njenemu ravnanju po sprejetju izpodbijanega sklepa.

119. Prvič, Komisija je zavestno posegla v pristojnosti Sveta iz člena 16 PEU in s tem kršila načelo institucionalnega ravnovesja. Podpisala je dodatek iz leta 2013, čeprav jo je Svet *večkrat* pozval, naj tega ne stori. Pred sprejetjem izpodbijanega sklepa Svet ni bil obveščen, da namerava Komisija sama, kot da je pristojna, podpisati dodatek iz leta 2013 brez predhodne odobritve in da namerava to storiti, preden bo Svet lahko končal postopke, ki jih je začel, da bi popravil položaj, ki ga je povzročila Komisija. Dejstvo, da je ESZD v imenu Komisije izrazila nestrinjanje s sklepi Sveta, ki naj bi bili sprejeti 19. novembra 2013, ni isto kot obvestitev Sveta, da namerava Komisija sama in pod svojimi pogoji podpisati dodatek iz leta 2013.

120. Drugič, Komisija zavestno in enostransko ni upoštevala vloge držav članic, s čimer je kršila člen 4(1) PEU. Ne gre za vprašanje, ali bi lahko Svet v zvezi s pristojnostjo držav članic navedel ločen tožbeni razlog. Izpodbijani sklep ni bil v skladu s sklepi iz leta 2012, saj ni upošteval deljene narave pristojnosti v zvezi s temi sklepi.

121. Tretjič, Komisija je namerno ravnala tako, da so bila prizadevanja Sveta, da bi popravil položaj, ki ga je povzročila Komisija, neučinkovita. Komisija ni Sveta nikoli obvestila o nameri, da bo sprejela izpodbijani sklep ter podpisala dodatek iz leta 2013 in ga poslala švicarskim organom. Na sestankih delovne skupine za EFTO, ki so potekali med sprejetjem izpodbijanega sklepa (3. oktober 2013) in podpisom dodatka iz leta 2013 (7. november 2013), je Svet večkrat pozval Komisijo, naj ne nadaljuje. Komisija napačno trdi, da se Svet več kot mesec dni ni odzval. Točka o prvem sestanku delovne skupine za EFTO je bila namreč vključena na dnevni red (zgolj kot informacija) po tem, ko je bil Svet (neformalno) obveščen o izpodbijanem sklepu. Na sestanku 23. oktobra 2013 je bila Komisija večkrat pozvana, naj ne nadaljuje. Ko je delovna skupina za EFTO na sestanku 31. oktobra 2013 našla rešitev, jo je ESZD takoj zavrnila.

122. Četrtič, Komisija je zavestno ravnala tako, da je ogrozila načelo enotnosti v zastopanju Unije navzven, ter vpletla Švico v medinstucionalni spor. Kakršno koli ravnanje Sveta, da bi popravil položaj, bi od Švice nujno zahtevalo, da podpiše nadaljnjo drugačno različico dodatka iz leta 2013. Komisija prav tako ni upoštevala sklepov iz leta 2012, s katerimi je bila pozvana, naj se s ŠFP strinja „v tesnem sodelovanju s predsedstvom Sveta“ in naj se s pristojnim pripravljalnim telesom Sveta redno posvetuje o napredku pogajanj.

123. Komisija ugovarja, da Svet ni pojasnil, kako bi drugi tožbeni razlog, če mu bo ugodeno, vplival na veljavnost izpodbijanega sklepa. Oporeka štirim trditvam, navedenim v podporo temu tožbenemu razlogu.

124. V okviru prve trditve so v bistvu ponovljene navedbe Sveta v podporo prvemu tožbenemu razlogu. Vendar je Komisija o svojem stališču Svet vseskozi obveščala. Poleg tega dejstvo, da je Komisija ob prejšnjih priložnostih sprejela pristop Sveta, ne kaže na to, da ni spoštovala svoje dolžnosti lojalnega sodelovanja v tej zadevi.

125. Drugo trditev je treba zavrniti, ker se Svet ni skliceval (in se ni mogel sklicevati) na tožbeni razlog, ki temelji na členu 4(1) PEU. V tožbi Sveta ni navedb o tem, kakšna bi lahko bila vloga posameznih držav članic v tej zadevi. Nobena država članica ni izpodbijala izpodbijanega sklepa v za to predvidenem roku.

126. Tretja trditev ni utemeljena. Stališče Komisije o nezavezujočih instrumentih ter zlasti o dodatku iz leta 2013 je bilo dobro znano. Prav tako je Komisija Svet redno obveščala. Poleg tega je od datuma, ko je bil Svet seznanjen s sprejetjem izpodbijanega sklepa in podpisom dodatka iz leta 2013, minilo več kot mesec dni. Če se je Svet bal, da bo imel podpis Komisije negativne posledice, bi mogel in moral čim prej vložiti predlog za izdajo začasne odredbe. Dejstvo, da Svet predlaga Sodišču, naj ohrani učinke izpodbijanega sklepa, dokler ta ne bo nadomeščen, ne kaže, da je zaskrbljen zaradi položaja, ki ga je ustvarila Komisija.

127. V zvezi s četrto trditvijo Komisija navaja, da je ob podpisu dodatka iz leta 2013 in izvrševanju pristojnosti iz člena 17 PEU zagotavljala zastopanje Unije navzven. Švice nikakor ni vpletla v medinstitucionalni spor. Tudi ta trditev je v nasprotju s predlogom za ohranitev učinkov sklepa.

– Presoja

128. Dolžnost institucij Unije, da v skladu z drugim stavkom člena 13(2) PEU lojalno sodelujejo, se uporablja hkrati z načelom institucionalnega ravnovesja iz prvega stavka iste določbe.[62] To načelo velja za način izvrševanja pristojnosti, veljavno določenih z drugimi določbami Pogodbe. Tako ne more ustvarjati obveznosti, če ni pristojnosti, in ne more spremeniti teh pristojnosti.[63] Prav tako se uporablja v povezavi z drugimi določbami, kakršna je člen 218 PDEU, ki so izrecno namenjene vzpostavitvi primernega ravnovesja med različnimi institucijami.[64] Sodišče je v zadevi C-425/13, Komisija/Svet, ob obravnavanju funkcij, ki jih imajo različne institucije na podlagi določb, kakršni sta člen 17(1) PEU in člen 218 PDEU, pojasnilo, da morata Svet in Komisija spoštovati drugi stavek člena 13(2) PEU. Tako spoštovanje je še posebej pomembno za zunanje delovanje.[65] Z njim se od vsake institucije zahteva, naj se vzdrži kakršnega koli ukrepa, ki bi lahko ogrozil doseganje ciljev Unije, in prispeva k olajšanju izpolnjevanja nalog drugih institucij. V zvezi z načelom lojalnega sodelovanja, kot se uporablja med Unijo in državami članicami, je Sodišče navedlo, da obveznost izhaja iz zahteve po enotnosti pri mednarodnem zastopanju Unije.[66] Po mojem mnenju velja enako med institucijami Unije.

129. Svet ni navedel, ali se tožbena razloga uporabljata skupaj ali pa je drugi razlog podreden, če bi bilo treba prvega zavrniti. Zdelo se je, da na obravnavi predlaga, da drugi tožbeni razlog podpira prvega. Ugotovila sem že, da bi bilo treba prvemu tožbenemu razlogu ugoditi, ker je Komisija prekoračila svoje pristojnosti iz člena 17(1) PEU in s tem kršila prvi stavek člena 13(2) PEU. Če se bo Sodišče s tem strinjalo, je s tem izključena potreba po obravnavi ločenega tožbenega razloga, ki temelji na drugem stavku člena 13(2) PEU.

130. V nadaljevanju bom torej nadaljevala ob domnevi, da je prvi tožbeni razlog zavrnjen.

131. Če je bila Komisija pristojna za sprejetje izpodbijanega sklepa, ji ni mogoče očitati, da ni spoštovala načela institucionalnega ravnovesja, ker je kljub nasprotovanju Sveta odobrila in nato podpisala dodatek iz leta 2013 (prva trditev).[67] Konec koncev ob tej domnevi Svet ni imel pristojnosti za sprejetje sklepa; prav ni mogel preprečiti sprejetja sklepa Komisije.

62 — Glej sodbo Svet/Komisija,C-409/13, EU:C:2015:217, točki 64 in 65.

63 — Glej sodbo Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, točka 84 in navedena sodna praksa.

64 — V zvezi s členom 218 PDEU glej sodbo Komisija/Svet, C-425/13, EU:C:2015:483, točka 62, v kateri je Sodišče to določbo opredelilo za „samostojen in splošen predpis ustavnega pomena, ker institucijam Unije dodeljuje določene pristojnosti“.

65 — V zvezi s členom 218 PDEU glej sodbo Komisija/Svet, C-425/13, EU:C:2015:483, točka 64.

66 — Glej na primer sodbo Komisija/Švedska, C-246/07, EU:C:2010:203, točka 73 in navedena sodna praksa.

67 — Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490, točka 99.

132. Kar zadeva drugo trditev: načelo lojalnega sodelovanja iz drugega stavka člena 13(2) PEU se ne nanaša na razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami. Zato zahtevka, ki temelji na tej določbi, ni mogoče utemeljevati s trditvijo, ki se sklicuje na pristojnost držav članic. Vsekakor kakršno koli stališče o utemeljenosti te druge trditve predpostavlja, da obstaja pristojnost Unije ter da je bilo najprej določeno razmerje med to pristojnostjo in pristojnostjo držav članic.[68] Nobeno od teh vprašanj ni bilo popolnoma raziskano in ugotovljeno v tej zadevi.

133. Prav tako Svet ne more grajati tega, da je Komisija nadaljevala svoje ravnanje in podpisala dodatek iz leta 2013 kljub njegovemu nasprotovanju in poskusom, da popravi položaj z začetkom postopkov Sveta za odobritev dodatka iz leta 2013 in odobritev njegovega podpisa (tretja trditev). Vsekakor je bil po sprejetju izpodbijanega sklepa Svet (s tem sklepom) opozorjen o nameri Komisije, da podpiše dodatek iz leta 2013.

134. V delu, v katerem se tretja trditev nanaša na to, da Komisija ni obvestila Sveta pred sprejetjem izpodbijanega akta, menim, da načelo lojalnega sodelovanja Svetu ne more dati pravice, da nasprotuje izpodbijanemu sklepu z obrazložitvijo, da ni spoštovala njegove prvotne odobritve v sklepih iz leta 2012 (ker se vprašanje postavlja v okviru drugega tožbenega razloga le, če bo prvi tožbeni razlog zavrnjen, taka zavrnitev pa bi pomenila, da bi lahko Komisija sama preverila to skladnost). Lojalno sodelovanje vendarle predpostavlja dobro vero in aktivno sodelovanje institucij pri izvrševanju svojih pristojnosti in pristojnosti drugih. Komisija bi morala vsaj obvestiti Svet. Če tega ni storila, potem tudi ni vprašanje, ali bi se morala Komisija s Svetom tudi posvetovati.[69]

135. V obravnavani zadevi je videti, da je Komisija obvestila Svet o svojem sklepu šele na dan, ko ga je sprejela. To je storila, čeprav je vedela, da člani delovne skupine za EFTO izhajajo iz tega, da bodo lahko pregledali rezultat pogajanj o dodatku iz leta 2013. Komisija je s takim ravnanjem in tem, da Sveta ni vnaprej obvestila, povzročila neučinkovitost načela lojalnega sodelovanja, Svetu pa je onemogočila prispevanje (če bi to želel).

136. Vendar menim, da Svet ni dokazal, da je ta kršitev povzročila napake v izpodbijanem sklepu, zlasti ne tako, da bi vplivala na njegovo vsebino ali obliko, in zato ne zadostuje za to, da upraviči razglasitev izpodbijanega sklepa za ničnega. Menim, da so vse trditve Sveta v zvezi s tem enake tistim, ki podpirajo prvi tožbeni razlog.

137. Tretja trditev se prav tako nanaša na ravnanje Komisije med sprejetjem izpodbijanega sklepa ter podpisom dodatka iz leta 2013. Te trditve se nanašajo na ravnanje, ki za zakonitost izpodbijanega sklepa ni upoštevno (čeprav lahko podpirajo ugotovitev kršitve načela lojalnega sodelovanja).

138. Priznavam, da je ravnanje pred sprejetjem izpodbijanega akta lahko v nasprotju z načelom lojalnega sodelovanja in da vpliva na njegovo vsebino ali obliko. V ustreznih okoliščinah je to lahko ustrezna podlaga za razglasitev ničnosti tega akta.

139. Vendar kadar se ugotovi, da je izpodbijani akt (in ravnanje, ki je pripeljalo do njegovega sprejetja) v skladu z upoštevnimi določbami Pogodbe in tudi sicer skladen s pravom Unije, in kadar se tožbeni razlog, ki temelji na načelu lojalnega sodelovanja, nanaša na ravnanje, do katerega je prišlo po izpodbijanem aktu, ta tožbeni razlog ne more biti upošteven za zakonitost tega prejšnjega akta. Če to ravnanje vpliva na poznejši akt (kot je v obravnavani zadevi dejanje podpisa dodatka iz leta 2013), je mogoče s tožbo na podlagi člena 263 PDEU – zlasti če temelji na ravnanju, ki je v nasprotju

68 — Glej zlasti točko 75 zgoraj.

69 — V zvezi z dolžnostjo posvetovanja, ki izhaja iz načela lojalnega sodelovanja, glej sodbo Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, točka 86.

z obveznostmi vzdržati se določenega ravnanja – izpodbijati ta poznejši akt, če so izpolnjeni pogoji dopustnosti. Če pa tožbeni razlog, da je bilo kršeno načelo lojalnega sodelovanja, temelji na opustitvi ukrepanja v skladu s pozitivnimi obveznosti, ki izhajajo iz tega načela, bi bila primernejše pravno sredstvo tožba na podlagi člena 265 PDEU (opustitev ukrepanja).

140. Če bi Sodišče zavrnilo prvi tožbeni razlog, odpade četrta trditev v podporo drugemu tožbenemu razlogu (Svetu ne bi bilo treba izdelati nove različice dodatka iz leta 2013, da bi popravil kršitev tega načela). Poleg tega načelo lojalnega sodelovanja iz drugega stavka člena 13(2) PEU ne velja za odnose med Unijo in tretjimi državami.

141. Nazadnje, trditev Komisije, da bi Svet lahko vložil in bi moral čim prej vložiti predlog za izdajo začasne odredbe (kar je urejeno s členom 279 PDEU), se domnevno nanaša na predlog za odložitev uporabe izpodbijanega sklepa (na podlagi člena 278 PDEU). Ker pa taka začasna odredba ne bi vplivala na preizkus vsebine zadeve pred Sodiščem, menim, da dejstva, da Svet ni predlagal ne enega ne drugega, ni mogoče uporabiti za ugovarjanje tožbenemu razlogu, ki temelji na kršitvi načela lojalnega sodelovanja.

142. Ugotavljam, da če je zavrnjen prvi tožbeni razlog, je treba zavrniti tudi drugega.

Predlog za ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa

143. Če bi Sodišče razglasilo izpodbijani sklep za ničen, mu Svet predlaga, naj za ohranitev učinkov tega sklepa, dokler ne bo nadomeščen, uporabi svoje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku na podlagi drugega odstavka člena 264 PDEU. Predlog Sveta temelji na premislekih, povezanih s pravno varnostjo in usklajenostjo zunanjega delovanja Unije.

144. Učinke akta, ki je bil razglašen za ničen, je mogoče iz razlogov pravne varnosti ohraniti med drugim, če bi takojšnje posledice ničnosti tega akta povzročile resne negativne posledice za zadevne osebe, zakonitost akta pa se ne izpodbija iz razlogov v zvezi z njegovim ciljem ali vsebino, temveč zaradi nepristojnosti avtorja tega akta ali bistvene kršitve postopka, vključno s tem, da je bila uporabljena nepravilna pravna podlaga.[70] Sodišče je v takih primerih ohranilo učinke do začetka veljavnosti novega sklepa, ki bo sprejet na pravilni pravni podlagi v razumnem roku po datumu sodbe, s katero je bil akt razglašen za ničen.[71]

145. Menim, da v primeru zunanjih odnosov te predloge pogosto sproži to,[72] da čeprav se na pravila Unije, s katerimi so določena pravila, v skladu s katerimi lahko Unija deluje navzven, ni mogoče sklicevati proti tretjim osebam, s katerimi Unija sodeluje v zunanjih odnosih, lahko odločba o razglasitvi akta, ki je omogočil in/ali pomenil podlago za zunanje delovanje Unije, za ničnega povzroči znatno pravno negotovost v Uniji in zunaj nje ter lahko spodkoplje načela, na katerih temeljijo zunanji odnosi Unije.

146. V obravnavani zadevi bi bilo treba ohraniti učinke izpodbijanega sklepa, namreč odobritve dodatka iz leta 2013 in odobritve njegovega podpisa. Sicer bi lahko razglasitev ničnosti spodkopala učinkovitost zunanjega delovanja Unije, širši sklop sporazumov s Švico, ki so v ozadju dodatka iz leta 2013, poznejši dvostranski sporazum med Švico in Hrvaško ter (prihodnje) prispevke Švice Hrvaški.

70 — Sodba Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 90 in navedena sodna praksa.

71 — Glej na primer sodbo Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 93.

72 — Generalni pravobranilec N. Wahl je podvomil o ponavljajočih se predlogih za ohranitev učinkov, saj ti v bistvu pomenijo, da se Sodišče naproša za odločbo, ki nima posledic, kar ni tipična vloga sodnega telesa: glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Parlament in Komisija/Svet, od C-132/14 do C-136/14, EU:C:2015:425, točka 40.

147. Vendar je težko opredeliti točno obdobje, v katerem naj bi bili ohranjeni ti učinki. Tako ravnanje bi zahtevalo potrditev pravilne pravne podlage sklepa, ki ga je treba sprejeti (vključno z ugotovitvijo materialne pristojnosti), in odločitev o tem, ali ima Unija deljeno ali izključno pristojnost. Zdi se mi, da lahko Sodišče bodisi (nujno arbitrarno) določi rok, na primer eno leto, v katerem morajo institucije in (po potrebi) države članice storiti vse potrebno za razrešitev teh težav, bodisi ohrani učinke izpodbijanega sklepa do začetka veljavnosti novega sklepa. Sama se nagibam k slednjemu.

Stroški

148. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča je treba Komisiji kot neuspeli stranki v obravnavanem postopku naložiti plačilo stroškov, ki jih je Svet priglasil v svojem predlogu. V skladu s členom 140(1) tega poslovnika države članice intervenientke nosijo svoje stroške.

Predlog

149. Na podlagi teh ugotovitev predlagam, naj Sodišče:

— razglasi za ničen Sklep Evropske komisije z dne 3. oktobra 2013 o podpisu dodatka k memorandumu o soglasju glede finančnega prispevka Švice z dne 27. februarja 2006;

— ohrani učinke tega sklepa do začetka veljavnosti sklepa, ki ga je treba sprejeti zaradi sodbe Sodišča;

— Komisiji naloži plačilo stroškov in

— naloži češki, finski, francoski, nemški, grški, madžarski, litovski in poljski vladi ter vladi Združenega kraljestva, naj nosijo svoje stroške.