



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
PAOLA MENGOZZIJA  
od 29. siječnja 2015.<sup>1</sup>

**Predmet C-28/12**

**Europska komisija  
protiv**

**Vijeća Europske unije**

„Tužba za poništenje – Članak 218. UFEU-a – Odluka o potpisivanju i privremenoj primjeni međunarodnih sporazuma – Mješovita odluka Vijeća i predstavnika vlada država članica – Drukčiji postupci – Pravila glasovanja – Obveza lojalne suradnje – Načelo organizacijske autonomije institucija – Jedinstveno predstavljanje Unije“

1. Mogu li, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Vijeće Europske unije i predstavnici vlada država članica Europske unije zajedno donijeti odluke („mješovite“) kako bi poduzeli potrebne mjere u okviru različitih faza postupka pregovora i sklapanja međunarodnih ugovora, kako je propisano člankom 218. UFEU-a? Je li spajanje, s jedne strane, akta Unije odnosno odluke Vijeća koja se u području međunarodnih ugovora mora donijeti kvalificiranom većinom i, s druge strane, akta međuvladinoga karaktera koji po definiciji moraju donijeti sve zainteresirane države, prihvatljivo prema pravu Unije, osobito u slučaju pregovora i sklapanja mješovitih ugovora? Koje uloge imaju, u tom kontekstu, zahtjev za jedinstveno predstavljanje Unije u međunarodnim odnosima, povezana obveza bliske suradnje između Unije i država članica, zahtjev pravne sigurnosti u međunarodnom pravu za stranke mješovitih ugovora sklopljenih s Unijom i njezinim državama članicama te načelo autonomije institucija Unije?
2. To su u biti pitanja s kojima se suočava Sud u ovom predmetu, u kojem Europska komisija traži poništenje Odluke 2011/708/EU koju su 16. lipnja 2011. donijeli Vijeće i predstavnici vlada država članica Europske unije, koji su se sastali u okviru Vijeća<sup>2</sup> (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), o potpisivanju u ime Unije i privremenoj primjeni od strane Unije i njezinih država članica dvaju međunarodnih sporazuma iz domene zračnog prometa.
3. Iako se na prvi pogled može činiti da je ovaj predmet čisto postupovne prirode, njegov doseg u stvarnosti premašuje obična postupovna pitanja. Naime, ovaj predmet zadire u osjetljiva pitanja o izvršavanju vanjske nadležnosti Unije. Kako bi pronašao rješenje, Sud će morati izvagati različite bitne zahtjeve u ovom predmetu, vodeći računa o stvarnom praktičnom funkcioniranju i postupka odlučivanja i vanjskog djelovanja Unije.

<sup>1</sup> — Izvorni jezik: francuski

<sup>2</sup> — Odluka 2011/708/EU Vijeća i predstavnika vlada država članica Europske unije, koji su se sastali u okviru Vijeća, od 16. lipnja 2011. o potpisivanju u ime Unije i privremenoj primjeni Sporazuma o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država s jedne strane, Europske unije i njezinih država članica s druge strane, Islanda s treće strane i Kraljevine Norveške s četvrte strane; te o potpisivanju u ime Unije i privremenoj primjeni Dodatnog sporazuma između Europske unije i njezinih država članica s jedne strane, Islanda s druge strane i Kraljevine Norveške s treće strane o primjeni Sporazuma o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država s jedne strane, Europske unije i njezinih država članica s druge strane, Islanda s treće strane i Kraljevine Norveške s četvrte strane (SL L 283, str. 1.).

## I – Okolnosti spora

4. Europska zajednica i njezine države članice, s jedne strane, i Sjedinjene Američke Države, s druge strane, potpisale su 25. i 30. travnja 2007. Sporazum o zračnom prijevozu<sup>3</sup>, koji je izmijenjen protokolom potpisanim u Luksemburgu 24. lipnja 2010.<sup>4</sup> (u daljnjem tekstu: Sporazum o zračnom prijevozu EU – SAD). Namjera tog sporazuma bila je osobito olakšavanje širenja međunarodnog zračnog prometa otvaranjem tržišta i maksimiziranjem koristi za potrošače, zračne prijevoznike, radnike i stanovništvo s obje strane Atlantika.

5. Sporazum o zračnom prijevozu EU – SAD predvidio je mogućnost trećih država da mu pristupe, tako da su Republika Island i Kraljevina Norveška podnijele zahtjev za pristupanje 2007. Stoga su u svrhu pristupanja tih dviju država bila ispregovarana dva međunarodna sporazuma. S jedne strane, Europska unija i njezine države članice, Sjedinjene Američke Države, Republika Island i Kraljevina Norveška postigli su sporazum o pristupanju kako bi, *mutatis mutandis*, proširili područje primjene Sporazuma o zračnom prijevozu na svaku stranku (SL 2011., L 283, str. 3., u daljnjem tekstu: Sporazum o pristupanju). S druge strane, dogovoren je dodatni sporazum između Europske unije i njezinih država s jedne strane, Islanda s druge strane i Kraljevine Norveške s treće strane o primjeni Sporazuma o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država s jedne strane, Europske unije i njezinih država članica s druge strane, Islanda s treće strane i Kraljevine Norveške s četvrte strane (SL 2011., L 283, str. 16., u daljnjem tekstu: Dodatni sporazum). Tim se sporazumom želi održati bilateralni karakter Sporazuma o zračnom prijevozu EU – SAD.

6. Komisija je 2. svibnja 2011. donijela prijedlog odluke Vijeća COM(2011) 239 *final* o potpisivanju i privremenoj primjeni Sporazuma o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država s jedne strane, Europske unije i njezinih država članica s druge strane, Islanda s treće strane i Kraljevine Norveške s četvrte strane te o potpisivanju i privremenoj primjeni Dodatnog sporazuma između Europske unije i njezinih država s jedne strane, Islanda s druge strane i Kraljevine Norveške s treće strane o primjeni Sporazuma o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država s jedne strane, Europske unije i njezinih država članica s druge strane, Islanda s treće strane i Kraljevine Norveške s četvrte strane. Taj je prijedlog predviđao samo odluku Vijeća koja se temeljila na članku 100. stavku 2. UFEU-a<sup>5</sup>, u vezi s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a<sup>6</sup>.

7. Udaljavajući se od tog prijedloga Vijeće je donijelo pobijanu odluku u obliku mješovite odluke, to jest odluke koja proizlazi i od Vijeća i od predstavnika vlada država članica koji su se sastali u okviru Vijeća. Pobijana odluka temeljila se na članku 100. stavku 2. UFEU-a, u vezi s člankom 218. stavcima 5. i 8. UFEU-a<sup>7</sup>.

8. U skladu s člankom 1. pobijane odluke, „[o]vime se, u ime Unije, dopušta potpisivanje [Sporazuma o pristupanju] i [Dodatnog sporazuma], pod uvjetom njihova zaključivanja“.

9. Članak 2. te odluke navodi da se „[o]vime [...] predsjednik Vijeća ovlašćuje odrediti osobu(-e) opunomoćenu(-e) za potpisivanje Sporazuma o pristupanju i Dodatnog sporazuma u ime Unije“.

3 — SL 2007., L 134, str. 4.

4 — Protokol kojim se mijenja Sporazum o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država s jedne strane i Europske zajednice i njezinih država članica s druge strane, potpisan 25. i 30. travnja 2007. (SL 2010., L 223, str. 3.).

5 — U skladu s tom odredbom: „Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi odgovarajuće odredbe za pomorski i zračni promet. [...]“.

6 — U skladu s tom odredbom, „Vijeće na prijedlog pregovarača donosi odluku kojom se odobrava potpisivanje sporazuma i, prema potrebi, njegova privremena primjena prije stupanja na snagu“.

7 — U skladu s člankom 218. stavkom 8. prvim podstavkom UFEU-a, „[V]ijeće tijekom čitavog postupka odlučuje kvalificiranom većinom“.

10. Članak 3. iste odluke navodi da bi se „[o]d strane Unije Sporazum o pristupanju i Dodatni sporazum trebali [...] privremeno primjenjivati od dana potpisivanja, a od strane država članica i odgovarajuće strane, u mjeri u kojoj je moguće prema primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu, u očekivanju završetka postupaka za njihovo sklapanje“.

11. Sporazum o pristupanju i Dodatni sporazum potpisani su u Luxembourgu i Oslu 16. i 21. lipnja 2011.

## II – Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

12. Komisija traži da Sud poništi pobijanu odluku, da usprkos tomu održi učinke navedene odluke i da naloži Vijeću snošenje troškova.

13. Vijeće traži da Sud odbaci tužbu kao nedopuštenu ili odbije kao neosnovanu, ili podredno, ako i pod uvjetom da Sud poništi pobijanu odluku, da se njezini učinci proglašaju konačnima i da naloži Komisiji snošenje troškova.

14. Rješenjem od 18. lipnja 2012. predsjednik Suda odobrio je Europskom parlamentu intervenciju u potporu zahtjevima Komisije kao i Češkoj Republici, Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Talijanskoj Republici, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Poljskoj, Portugalskoj Republici, Republici Finskoj, Kraljevini Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske intervenciju u potporu zahtjevima Vijeća.

15. Rasprava pred Sudom održana je 11. studenoga 2014.

## III – Analiza

16. U svojoj tužbi Komisija osporava pobijanu odluku u cijelosti oslanjajući se na tri tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi postupka i uvjeta o odobrenju potpisivanja i privremene primjene međunarodnih sporazuma od strane Unije. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi pravila glasovanja u okviru Vijeća, a treći na nepoštovanju ciljeva definiranih Ugovorima i načela lojalne suradnje. Prije analiziranja tih triju tužbenih razloga valja ipak analizirati prigovor nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće.

### A – Dopuštenost

17. Vijeće ističe tri razloga za nedopuštenost tužbe Komisije. Kao prvo, tužba je nedopuštena jer je trebala biti usmjerena protiv država članica, a ne protiv Vijeća. Naime, Komisija je osporavala sudjelovanje država članica u pobijanoj odluci, a ne postupanje koje se može pripisati Vijeću. Kao drugo, Vijeće drži da je tužba nedopuštena zato što se odnosi na odluku država članica koja ne potpada u područje primjene članka 263. UFEU-a i stoga ne može biti predmet sudskog nadzora Suda. Kao treće, prema mišljenju Vijeća, Komisija nema pravni interes za podnošenje jer poništenje koje traži ne bi imalo nikakvu pravnu posljedicu.

18. U pogledu prvog i drugog argumenta koje je istaknulo Vijeće valja podsjetiti da tužba za poništenje treba biti otvorena za sve odredbe koje su donijele institucije Unije, bilo koje prirode ili oblika, kojima se žele proizvesti pravni učinci<sup>8</sup>.

8 — Presuda Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 39. i navedena sudska praksa)

19. U ovom se slučaju tužba Komisije odnosi na akt koji su zajednički donijeli Vijeće i predstavnici država članica, posebice temeljem članka 218. stavaka 5. i 8. UFEU-a. Kao što i proizlazi iz točaka 8. do 10. ovog mišljenja, taj akt odobrava kako potpisivanje i privremenu primjenu predmetnih međunarodnih ugovora u odnosu na Uniju tako i privremenu primjenu navedenih ugovora od strane država članica u mjeri u kojoj je moguće prema primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu.

20. Iz toga slijedi da je, s jedne strane, Vijeće sudjelovalo u donošenju pobijane odluke i da se, posljedično, radi o mjeri koju je poduzela ta institucija i, s druge strane, da pobijana odluka predstavlja akt koji proizvodi pravne učinke koji, kao takav, može biti podvrgnut sudskom nadzoru<sup>9</sup>. Prvi i drugi argument Vijeća moraju se stoga odbiti.

21. Što se tiče trećeg argumenta Vijeća, valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi članak 263. stavak 2. UFEU-a daje institucijama koje su u njemu navedene i svim državama članicama pravo na osporavanje, putem tužbe za poništenje, zakonitosti svakog akta Vijeća koji proizvodi pravne učinke, pri čemu izvršavanje tog prava nije uvjetovano dokazivanjem pravnog interesa<sup>10</sup>. Za podnošenje te tužbe Komisija ne treba, dakle, dokazati nikakav pravni interes. Budući da se treći argument Vijeća također mora odbiti, tužba je prema mojem mišljenju u cijelosti dopuštena u odnosu na pobijanu odluku.

## B – *Meritum*

### 1. Argumentacija stranaka

a) Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi postupka i uvjeta o odobrenju potpisivanja i privremene primjene međunarodnih ugovora od strane Unije

22. Komisija, koju podržava Parlament, ističe da je donošenjem pobijane odluke Vijeće prekršilo članak 13. stavak 2. UEU-a<sup>11</sup> u vezi s člankom 218. stavcima 2. i 5. UFEU-a. U skladu s potonjom odredbom Vijeće je jedina institucija koja je ovlaštena odobriti potpisivanje i privremenu primjenu sporazuma od strane Unije. Pobijanu je odluku dakle trebalo donijeti samo Vijeće, bez država članica okupljenih u okviru Vijeća.

23. Uključivanjem država članica, koje zajednički djeluju u okviru Vijeća, u postupak odlučivanja Vijeće je jednostrano odstupilo od postupka predviđenog člankom 218. UFEU-a, dok iz sudske prakse proizlazi da ne smije odstupiti od pravila koja su određena Ugovorima i koristiti alternativne postupke za donošenje akata Unije. U tim je uvjetima Vijeće povrijedilo obvezu izvršavanja svoje nadležnosti u granicama određenima postupcima i uvjetima propisanim u Ugovorima, u smislu članka 13. stavka 2. prve rečenice UEU-a.

24. Osobito, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, postupci Unije trebali bi se jasno razlikovati od područja u kojima države članice zadržavaju mogućnost da izvršavaju svoju nadležnost. Stoga, ne bi bilo moguće spajanje međuvladinog akta i akta Unije. Prijašnja praksa koja je posezala za mješovitim aktima, osobito u području zrakoplovstva, sada iskrivljuje postupke Unije te više ne može biti prihvaćena.

9 — *Ibidem* (t. 40. i 41.)

10 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Vijeće (45/86, EU:C:1987:163, t. 3.). Osobito, povoljnije postupanje prema institucijama Unije nalazi svoj temelj u ulozi zaštitnika pravnog poretka Unije, iz čega proizlazi da nemaju različit interes od onog koji ima sama Unija.

11 — U skladu s člankom 13. stavkom 2. UEU-a, „[s]vaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima. Institucije međusobno održavaju lojalnu suradnju“.

25. Mješovit karakter međunarodnog sporazuma koji je sklopila Unija i svaka država članica ne znači nužno da se odluka Vijeća o njegovom potpisivanju i njegovoj privremenoj primjeni, donesena u skladu s člankom 218. UFEU-a, može izmijeniti njegovim spajanjem s međuvladinim aktom država članica. Takvo uplitanje u postupak odlučivanja Vijeća ne bi bio potrebno ni u pogledu potpisivanja sporazuma ni u pogledu njegove privremene primjene.

26. Vijeće, koje podržavaju sve vlade intervenijenti, smatra naprotiv da se donošenjem odluke mješovitog karaktera nije prekršila nijedna odredba Ugovora.

27. Najprije, Vijeće nije niti odstupilo od odredbi članka 218. stavaka 2. i 5. UFEU-a niti je postupilo po drukčijem postupku. Naime, predstavnici država članica okupljeni u okviru Vijeća donijeli su dvije različite odluke koje su sadržane u pobijanoj odluci. S jedne strane, sukladno članku 218. UFEU-a, kao članovi Vijeća, odobrili su potpisivanje i privremenu primjenu predmetnih sporazuma od strane Unije. S druge strane, kao predstavnici država članica odobrili su privremenu primjenu sporazuma od strane država članica u mjeri u kojoj je to moguće prema primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu. Taj posljednji dio pobijane odluke donesen je na temelju postupaka koji nisu predviđeni u Ugovorima. Stoga, države članice nisu sudjelovale u postupku predviđenom člankom 218. stavcima 2. i 5. UFEU-a.

28. Nadalje, prema mišljenju Vijeća, s obzirom na to da su predmetni sporazumi mješoviti, donošenje mješovite odluke čiji su suautori države članice u potpunosti je sukladno mješovitoj prirodi temeljnih sporazuma i činjenici da države članice na određeni način izvršavaju svoju vlastitu nadležnost. To je prihvatljiva posljedica sklapanja mješovitih sporazuma s kojima je u pravnoj simetriji.

29. Izbor instrumenta mješovite odluke u stvarnosti je odraz obveze bliske suradnje između Unije i država članica i zahtjeva za jedinstveno predstavljanje Unije sukladno sudskoj praksi. Ta vrsta odluke najbolji je način osiguranja ujednačenosti u međunarodnom predstavljanju i jamstvo zajedničkog i koordiniranog pristupa Unije i njezinih država članica. To je još više točno kada su, kao u slučaju predmetnih sporazuma, dijelovi međunarodnog sporazuma koji proizlaze iz nadležnosti Unije sami po sebi povezani s dijelovima koji proizlaze iz nadležnosti država članica te su stoga ti dijelovi neodvojivi. Stajalište Komisije prema kojemu bi odluke Unije trebale biti u instrumentu odvojenom od međuvladinih odluka ugrozilo bi suradnju država članica i Unije te štetilo učinkovitosti institucionalnog okvira za sklapanje međunarodnih ugovora.

30. Osim toga, na temelju načela autonomije institucija, Vijeće i države članice mogu slobodno odrediti točan oblik organizacije svojeg rada. Okolnost da je to odobrenje priopćeno u jednoj odluci ni na koji način ne šteti integritetu obveznog postupka iz članka 218. stavka 5. UFEU-a. U svakom slučaju, donošenje mješovite odluke u praksi dovodi do istih rezultata kao i donošenje dviju odluka, jedne od strane Vijeća, druge od strane predstavnika vlada država članica okupljenih u okviru Vijeća ili kao donošenje jedne jedine odluke od strane Vijeća. Na kraju, stupanje na snagu Ugovora iz Lisabona nije imalo utjecaja na zakonitost mješovitih odluka i nije zabranilo njihovo donošenje. Naprotiv, donošenje mješovitih odluka predstavlja ustaljenu praksu, osobito u sektoru zračnog prijevoza, čak i nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona.

b) Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi pravila glasovanja u Vijeću

31. Drugim tužbenim razlogom Komisija koju podržava Parlament ističe da je Vijeće donijevši pobijanu odluku povrijedilo članak 218. stavak 8. prvi podstavak UFEU-a, u vezi s materijalnim pravnim temeljem za donošenje mjera u području zračnog prijevoza, odnosno člankom 100. stavkom 2. UFEU-a. Naime, dok Vijeće treba u skladu s tim odredbama donijeti odluku kvalificiranom većinom, međuvladin akt donesen zajednički od strane predstavnika država članica mora, naprotiv, po svojoj samoj prirodi biti donesen zajedničkim sporazumom svih država članica. Spajanje tih akata u jednu odluku i njihovo podvrgavanje zajedničkom sporazumu onemogućilo bi primjenu kvalificirane većine, čime bi se učinilo *de facto* neprimjenjivim uvođenje takvog glasovanja prema Ugovoru iz



Lisabona kao općem pravilu za postupke pregovora i sklapanje međunarodnih sporazuma od strane Unije. To bi spajanje oduzelo sadržaj samom postupku predviđenom člankom 218. stavkom 8. prvim podstavkom UFEU-a i općenito ugrozilo učinkovitost postupaka Unije. Osim toga, spajanje tih dvaju akata imalo bi za posljedicu to da pravni temelj koji je naznačen u mješovitoj odluci ne bi stvarno utvrđivao postupak glasovanja u okviru Vijeća, koji je implicitno, ali neizbježno bio zamijenjen zbog svoje međuvladine sastavnice.

32. Parlament dodaje da spajanje akata dovodi također do povrede institucionalne ravnoteže postupka primjenjivog na sklapanje međunarodnih ugovora od strane Unije, kršeći članak 218. stavke 6. i 10. UFEU-a.

33. Vijeće, koje podržavaju vlade intervenijentata, smatra da je udovoljilo svim pravilima glasovanja iz Ugovora. Naime, prema mišljenju Vijeća, pobijana je odluka donesena kvalificiranom većinom u okviru Vijeća, s obzirom na to da se radilo o isključivoj nadležnosti Unije, i zajedničkim dogovorom predstavnika vlada država članica, s obzirom na to da se radilo o nadležnosti država članica. Nije točno da je odluka donesena jednoglasno ili da je pravilo kvalificirane većine izmijenjeno. Činjenica da se nijedna delegacija u okviru Vijeća nije protivila pobijanoj odluci ne znači da glasovanje kvalificiranom većinom nije bilo poštovano. U svakom slučaju, svaka odluka donesena jednoglasno zapravo nužno sadrži kvalificiranu većinu. Uostalom, činjenica da je postignut konsenzus država članica ne ugrožava ni učinkovitost djelovanja Unije ni učinkovitost njezinih postupaka.

34. Vijeće i određene vlade također ističu da je u području međunarodnih ugovora kumulacija nekoliko pravila glasovanja uobičajena praksa sukladna sudskoj praksi. Osim toga, prema mišljenju finske vlade način glasovanja koji je odabralo Vijeće temelji se na članku 239. stavku 1. UFEU-a, temeljem kojeg Vijeće, kada odlučuje na prijedlog Komisije, može taj prijedlog izmijeniti samo odlučujući jednoglasno. Budući da je Vijeće u ovom slučaju izmijenilo prijedlog Komisije u odnosu na članak 3. pobijane odluke, trebalo je, u svakom slučaju, glasati jednoglasno.

c) Treći tužbeni razlog, koji se temelji na nepoštovanju ciljeva definiranih Ugovorom i načela lojalne suradnje

35. Komisija, koju podupire Parlament, zamjera Vijeću da je povrijedilo ciljeve Ugovora i načelo lojalne suradnje iz članka 13. stavka 2. UFEU-a. Dopustivši državama članicama da sudjeluju u postupcima Unije, Vijeće je najprije „zamaglilo“ neovisan karakter Unije u međunarodnim odnosima. Poruka koju je Vijeće odaslalo na međunarodnu scenu jest da Unija nije ovlaštena sama donositi odluku. Nadalje, tako postupajući Vijeće nije poštovalo načelo lojalne suradnje zbog toga što je trebalo izvršavati svoje ovlasti na način da ne zaobiđe postupke Unije propisane člankom 218. UFEU-a. Vijeće je povrijedilo navedeno načelo kako u institucionalnim odnosima tako i prema Uniji u cjelini. Napokon, Vijeće je oslabilo institucionalni okvir Unije tako što je državama članicama dalo da u okviru Vijeća igraju ulogu koja nije predviđena Ugovorima, osobito člankom 21. UFEU-a, riskirajući stoga da interes država članica nadiđe interes Unije.

36. Vijeće, koje podržavaju vlade intervenijenti, smatra da pobijana odluka nije zbunjujuća za treće ili međunarodnu zajednicu. U kontekstu mješovitih ugovora ta bi situacija, naprotiv, bila izvor zabune za treće osobe ako bi bile upoznate samo s odlukom Vijeća, bez odluke koja povezuje države članice. Pobijana odluka uostalom nije samo sukladna cilju jedinstvenosti međunarodnog predstavljanja Unije, već ga i jamči, promiče i jača, ističući zajednički položaj Unije i njezinih država članica. Donošenje takve odluke odraz je obveze bliske suradnje i zajedničkog pristupa Unije i država članica. S druge strane, donošenje takve odluke u okviru Unije bez država članica stvara sliku nejedinstva Unije prema van i paralelnim se međuvladinim postupkom riskiraju razilaženja država članica i kašnjenja. Taj je

postupak stoga manje poželjan u odnosu na ciljeve koje Unija ostvaruje prema Ugovoru. U svakom slučaju, mješovita odluka unutarnji je akt Unije čija namjera nije da s njim budu upoznate treće države te je, čak i ako one to budu, malo vjerojatno da bi pridale ikakvu važnost utvrđivanju njezinih autora.

## 2. Analiza

37. Komisija svojom tužbom traži da Sud poništi pobijanu odluku, u pogledu, s jedne strane, potpisivanja od strane Unije i, s druge strane, privremene primjene od strane Unije i država članica Sporazuma o pristupanju i Dodatnog sporazuma, s obzirom na činjenicu da su tu odluku donijeli zajedno Vijeće i predstavnici država članica kao mješovit akt koji spaja akt Unije i međuvladin akt.

38. Najprije treba istaknuti da je Komisija izričito potvrdila da svojom tužbom ne namjerava osporiti mješovit karakter dvaju predmetnih međunarodnih sporazuma<sup>12</sup>. Doseg tužbe je u ovom predmetu ograničen pitanjem zakonitosti donošenja pobijane odluke kao mješovite odluke.

39. Nadalje, također najprije ističem da, iako pobijana odluka predstavlja, formalno gledajući, jedinstven akt, ona u stvarnosti sadrži dvije različite odluke u materijalnom smislu, odnosno, s jedne strane, odluku Vijeća o potpisivanju i privremenoj primjeni predmetnih sporazuma Unije i, s druge strane, međuvladin akt predstavnika država članica o privremenoj primjeni spomenutih sporazuma od strane država članica. To je točnije pitanje zakonitosti zajedničkog donošenja dviju odluka i njihova spajanja u jedan jedini akt koji osporava Komisija.

40. Tri tužbena razloga koja je Komisija istaknula u svojoj tužbi, ciljajući na isto pitanje iz različitih kutova, mogu se podijeliti na nekoliko razina. Naime, tužba u biti ističe dvije vrste problema. S jedne strane, s gledišta koje možemo definirati kao *unutarnje*, ovaj se predmet tiče primjene odredbi o postupcima i pravilima glasovanja za donošenje akata Unije u vezi s pregovorima i sklapanjem međunarodnih sporazuma u postupovnom okviru utvrđenom člankom 218. UFEU-a. U tom kontekstu, također se postavlja pitanje opsega organizacijske i funkcionalne autonomije svojstvene institucijama Unije. S druge strane, s *vanjskog se gledišta* ovaj predmet također dotiče zahtjeva glede konkretnog tijeka vanjskog djelovanja Unije. U tom se predmetu zapravo ističu pitanja osobito o zahtjevu za jedinstveno predstavljanje Unije na međunarodnoj sceni i povezanoj obvezi bliske suradnje između Unije i država članica u okviru postupka pregovora i sklapanja mješovitih sporazuma. Također se nadovezuje na obveze međunarodnog prava koje proizlaze iz vanjskog postupanja Unije prema drugim ugovornim stranama.

41. Rješenje pravnih problema istaknutih u ovom predmetu ne treba ograničiti utvrđenjem unutarnjih postupovnih pitanja, već se mora isto tako voditi računa o utjecaju koji ta pitanja imaju na vanjsko djelovanje Unije. To dovodi do toga da je nužno izvršiti procjenu koja će staviti na vagu različita načela i praktične zahtjeve koji su u igri u ovom predmetu. U tim uvjetima, smatram da je prikladno analizirati tri tužbena razloga zajedno, polazeći od općeg prikaza istaknutih pitanja u ovom predmetu, te potom ispitati prigovore koje je istaknula Komisija u svojoj tužbi, s obzirom na načela koja su proizašla iz sudske prakse.

12 — Komisija je u svojim pismenima objasnila da, s obzirom na to da se dva predmetna sporazuma tiču samo pristupanja Republike Island i Kraljevine Norveške Sporazumu o zračnom prijevozu EU – SAD koji je sklopljen u obliku mješovitog sporazuma, ona nije namjeravala osporiti mješovit karakter tih sporazuma kako bi izbjegla stvaranje pravne i političke nesigurnosti u odnosima Unije sa Sjedinjenim Američkim Državama.

a) Postupovni okvir za pregovore i sklapanje međunarodnih sporazuma od strane Unije prema članku 218. UFEU-a

42. Što se tiče njegova unutarnjeg dijela, u ovom se predmetu ističe pitanje sukladnosti postupka za donošenje pobijane odluke s odredbama članka 218. UFEU-a.

43. Iz članka 218. stavka 1. UFEU-a proizlazi da taj članak uređuje postupak pregovora i sklapanja sporazuma između Unije i trećih država ili međunarodnih organizacija. Taj članak koji se nalazi u glavi V. naslovljenoj „Međunarodni sporazumi“, dijela V. naslovljenog „Vanjsko djelovanje Unije“, predstavlja odredbu općega karaktera koja ima za cilj stvoriti jedinstven i povezan postupak za pregovore i sklapanje navedenih ugovora od strane Unije. Ta je odredba odraz, s jedne strane, nove strukture Unije nakon formalnog nestanka stupova stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona<sup>13</sup> i, s druge strane, ojačane dimenzije vanjskog djelovanja Unije koja se ogleda u uvođenju članaka 21. i 22. UEU-a kao i petog dijela navedenog ugovora.

44. Postupak propisan člankom 218. UFEU-a primjenjuje se na sve sporazume o kojima pregovara i koje sklapa Unija neovisno o njihovoj prirodi ili sadržaju, osim na slučajeve koji su izričito predviđeni posebnim odredbama Ugovora<sup>14</sup>. Te se odredbe primjenjuju uostalom i na sporazume sklopljene u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Posebno, ništa ne upućuje na to da se taj članak ne bi mogao primijeniti na slučaj u kojemu je međunarodni sporazum sklopljen u obliku mješovitog sporazuma.

45. Budući da je postupak koji vodi do sklapanja međunarodnog sporazuma etapni, članak 218. UFEU-a precizira načine na koje se odvijaju te različite etape kao i ulogu i ovlasti koje pripadaju različitim institucijama koje sudjeluju u pregovorima i sklapanju međunarodnih sporazuma od strane Unije.

46. Točnije, što se tiče odredaba bitnih za ovaj slučaj, iz članka 218. stavka 2. UFEU-a proizlazi da je Vijeće institucija koja je ovlaštena odobriti otvaranje pregovora, donositi direktive za pregovore, odobriti potpisivanje sporazuma Unije i sklapati ih. Stoga, u skladu sa stavkom 5. spomenutog članka, Vijeće na prijedlog pregovarača donosi odluku kojom se odobrava potpisivanje sporazuma i, po potrebi, njegova privremena primjena prije njegova stupanja na snagu. Stavak 6. istog članka, s jedne strane, propisuje da Vijeće na prijedlog pregovarača donosi odluku o sklapanju sporazuma i, s druge strane, dodjeljuje Parlamentu pravo na davanje prethodne suglasnosti ili pravo savjetovanja, prema sadržaju sporazuma koji se treba sklopiti. Stavak 8. članka 218. UFEU-a sadržava opće pravilo prema kojemu tijekom cijelog postupka Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, osim u slučaju iznimki propisanih u drugom podstavku te odredbe.

47. Iz konteksta članka 218. UFEU-a kao i iz njegova teksta i strukture – i, osobito, iz njegova cilja uvođenja sustava i pravila postupka općega karaktera za pregovore i sklapanje međunarodnih sporazuma od strane Unije – proizlazi da Vijeće, osim u iznimnim slučajevima izričito propisanim samim Ugovorima, ne smije odstupati i postupiti po drukčijim postupcima ili različitim od onih propisanih navedenim člankom u različitim fazama od kojih se sastoji postupak pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma. Vijeće osobito ne može donijeti akte koji ne predstavljaju jednu od odluka

13 — Nekoć su različite odredbe Ugovora propisivale različita postupovna pravila o pregovorima i sklapanju međunarodnih sporazuma prema kojima su se ti sporazumi sklapali u okviru prvog stupa (članak 300. UEU-a) ili drugog ili trećeg stupa (članci 24. i 38. UEU-a).

14 — Kao što je članak 207. ili 219. UFEU-a.



predviđenih za jednu od određenih etapa navedenog postupka ili koji bi bili doneseni u drukčijim okolnostima od onih koji se traže samim člankom 218. UFEU-a<sup>15</sup>. Obveza Vijeća da slijedi postupke nametnute Ugovorima proizlazi iz članka 13. stavka 2. UEU-a prema kojemu svaka institucija mora postupati sukladno postupcima, uvjetima i ciljevima određenim Ugovorima.

48. U tom pogledu valja još istaknuti da, osim u pogledu dvaju specifičnih pitanja<sup>16</sup>, članak 218. UEU-a ni u jednom trenutku ne predviđa sudjelovanje država članica u postupku pregovora ili sklapanja međunarodnih sporazuma od strane Unije<sup>17</sup>. Države članice, kao takve, ne trebaju imati nikakvu ulogu u okviru postupka u smislu članka 218. UFEU-a, što je postupak Unije.

49. Ta tvrdnja nije dovedena u pitanje okolnošću da se članak 218. UFEU-a ne primjenjuje samo na sporazume Unije, već i na mješovite sporazume. Naime, u slučaju mješovitih sporazuma članak 218. UFEU-a isključivo se primjenjuje na sudjelovanje Unije u mješovitom sporazumu, a ne na sudjelovanje država članica. Sudjelovanje država članica uređeno je u pogledu unutarnjega gledišta njihova sudjelovanja nacionalnim pravom svake države članice, a u pogledu vanjskoga gledišta njihove suradnje međunarodnim javnim pravom<sup>18</sup>.

#### b) Pravni temelj i pravila glasovanja

50. Donošenje pobijane odluke kao mješovite, koja spaja akt Unije i međuvladin akt, nameće nadalje pitanja koja se tiču, s jedne strane, korištenog pravnog temelja i, s druge strane, poštovanja pravila glasovanja propisanih u Ugovorima.

51. U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud presudio da zahtjev pravne sigurnosti traži da svaki akt Unije koji treba proizvoditi pravne učinke izvodi svoju obvezatnu snagu iz odredbe prava Unije koja mora biti izričito navedena kao pravni temelj i koja propisuje obvezni pravni oblik akta. Ta je naznaka, kao prvo, potrebna za određivanje načina glasovanja u okviru Vijeća, kao drugo, od osobite je važnosti za zadržavanje ovlasti institucija Unije kojih se tiče postupak donošenja akta i kao treće, utvrđuje podjelu ovlasti između Unije i država članica, izbjegavajući stvaranje zabune u pogledu prirode ovlasti Unije i oslabljivanje Unije u obrani svojeg položaja prilikom međunarodnih pregovora<sup>19</sup>.

52. Osim toga, bitno je također istaknuti da je Sud u više navrata potvrdio da su pravila o stvaranju volje institucija Unije propisana Ugovorima i njima ne mogu raspolagati ni države članice ni same institucije<sup>20</sup>. Samo Ugovori mogu u određenim slučajevima ovlastiti određenu instituciju da izmijeni postupak odlučivanja koji oni propisuju. Uostalom, priznati instituciji mogućnost da odstupa od postupka odlučivanja koji je propisan Ugovorima i da usvoji drukčiji postupak dovodi do toga da joj se s jedne strane pripisuje pravo jednostranog odstupanja od pravila propisanih u Ugovoru, što svakako nije dopušteno<sup>21</sup>, i s druge strane dopušta da prekrši načelo institucionalne ravnoteže, koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti poštujući ovlasti drugih<sup>22</sup>.

15 — Vidjeti po analogiji presudu Komisija/Vijeće (C-27/04, EU:C:2004:436, t. 81.). U svojim pismenima Vijeće osporava primjenjivost te presude na predmetni slučaj jer se radi o različitoj situaciji, odnosno o slučaju u kojem Vijeće nije donijelo traženi akt te u području različitom od područja međunarodnih odnosa Unije. U tom pogledu, međutim, smatram da načelni stavovi Suda u navedenoj presudi imaju opću primjenu svaki put kada, kao u slučaju članka 218. UFEU-a, sporazumi predviđaju točne odredbe o postupku koji treba slijediti u određenim područjima.

16 — Radi se s jedne strane o ugovoru o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanoj u Rimu 4. studenoga 1950., iz članka 218. stavka 8. drugog podstavka i s druge strane o mogućnosti da pribavi prethodno mišljenje Suda, sukladno stavku 11. istog članka.

17 — Vidjeti također u tom smislu mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetu Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:224, t. 174.).

18 — U tom istom smislu, *ibidem* (t. 171.).

19 — Presuda Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590, t. 39., 48. i 49.).

20 — Vidjeti presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (68/86, EU:C:1988:85, t. 38.) i Parlament/Vijeće (C-133/06, EU:C:2008:257, t. 54.).

21 — Vidjeti presudu Parlament/Vijeće (EU:C:2008:257, t. 55. i 56.).

22 — *Ibidem* (t. 57.) i presuda Parlament/Vijeće (C-70/88, EU:C:1990:217, t. 22.). Vidjeti također članak 13. stavak 2. UEU-a.

53. U tom pogledu valja još istaknuti da je Sud usvojio sumnjičav pristup u odnosu na spajanje različitih postupaka za donošenje akata Unije. Stoga, što se tiče pribjegavanja dvostrukom pravnom temelju, ustaljenom sudskom praksom isključena je kumulacija dvaju pravnih temelja kada su postupci propisani za jedan i drugi pravni temelj međusobno nespojivi<sup>23</sup>. Upravo je to bio slučaj u predmetu nazvanom „Titanijev dioksid“<sup>24</sup>, čija je primjena na ovaj predmet izazvala duge debate između stanaka. U tom je predmetu Vijeće donijelo direktivu<sup>25</sup> jednoglasno temeljem članka 130.S Ugovora o EEZ-a<sup>26</sup>, dok je Komisija u svojoj tužbi isticala da je ta direktiva trebala biti donesena temeljem članka 100.A Ugovora o EEZ-u, koji je predviđao da Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom<sup>27</sup>. Sud je odlučio da bi u slučaju kumulacije pravnih temelja Vijeće trebalo, u svakom slučaju, glasati jednoglasno, što bi ugrozilo glavni element postupka suradnje, odnosno glasanje kvalificiranom većinom, i time oduzelo sadržaj samom postupku<sup>28</sup>,<sup>29</sup>.

### c) Načelo autonomije institucija

54. Vijeće i određene države članice ističu da je donošenje mješovite odluke izraz načela autonomije institucija Unije, što omogućava Vijeću da izabere oblik u kojem će dati potrebna odobrenja u postupku pregovora i sklapanja međunarodnih ugovora.

55. Naime, u okviru svojih ovlasti institucije imaju pravo same slobodno odabrati načine djelovanja. To je pravo odraz načela autonomije institucija, koje proizlazi iz odredaba Ugovora koje im dodjeljuju ovlast da same donesu svoje poslovničke kako bi osigurale vlastito funkcioniranje i funkcioniranje svojih postupaka<sup>30</sup>. To načelo, koje je Sud nekoliko puta priznao<sup>31</sup>, posljedica je zadaće, dodijeljene institucijama, da djeluju u interesu Unije i temeljni je uvjet za njihovo dobro funkcioniranje<sup>32</sup>. Vijeće je stoga donijelo vlastiti poslovnik, koji utvrđuje pravila njegova funkcioniranja i organizacije<sup>33</sup>.

56. Međutim, načelo autonomije institucija nije neograničeno. Ta se autonomija treba izvršavati u skladu s člankom 13. stavkom 2. UEU-a, „u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima“ i „u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima“. Stoga, iako je svaka institucija ovlaštena, u skladu s pravom interne organizacije koje joj pripisuju pripadajuće odredbe Ugovora, da

23 — Presude Parlament/Vijeće (C-164/97 i C-165/97, EU:C:1999:99, t. 14.); Komisija/Vijeće (C-338/01, EU:C:2004:253, t. 57.) kao i Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 45. i prateće točke te navedena sudska praksa)

24 — Presuda Komisija/Vijeće, nazvana „Titanijev dioksid“ (C-300/89, EU:C:1991:244, osobito t. 17. do 21.)

25 — Vidjeti osobito Direktivu Vijeća 89/428/EEZ od 21. lipnja 1989. o načinima usklađivanja programa smanjenja, s ciljem uklanjanja zagađenja izazvanog otpadom industrije titanova dioksida [neslužbeni prijevod] (SL L 201, str. 56.).

26 — Taj je članak za postupanja u području okoliša predviđao jednoglasje u okviru Vijeća, nakon kratkog savjetovanja s Parlamentom.

27 — Taj je članak, koji u biti odgovara trenutačnom članku 114. UFEU-a, predviđao postupak suradnje s Parlamentom, u okviru kojega Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom.

28 — Vidjeti točke 16. do 20. spomenute presude. U njezinoj točki 21. Sud je također smatrao da su prekršene ovlasti Parlamenta. Međutim, kao što proizlazi i iz presuda navedenih u bilješci na dnu sljedeće stranice ovog mišljenja, povreda ovlasti Parlamenta u sudskoj praksi nije nužan uvjet za utvrđivanje neusklađenosti s pravnom osnovom, već bi za to bila dovoljna nesukladnost s pravilima glasanja.

29 — U drugim predmetima Sud je utvrdio da su dva predmetna pravna temelja nesukladna u mjeri u kojoj se jednoglasje traži za donošenja akta prema jednom, dok je kvalificirana većina dostatna za valjano donošenje akta prema drugom pravnom temelju. Vidjeti presude Komisija/Vijeće (EU:C:2004:253, t. 58.) kao i Parlament/Vijeće (EU:C:2012:472, t. 47. i 48.).

30 — Vidjeti osobito što se tiče Parlamenta članak 232. UFEU-a; što se tiče Europskog vijeća članak 235. UFEU-a; što se tiče Vijeća članak 240. stavak 3. UFEU-a i što se tiče Komisije članak 249. stavak 1. UFEU-a.

31 — Sud je priznao načelo autonomije institucija u odnosu na različite aspekte njihovih aktivnosti: primjerice, što se tiče izbora njihovih službenika i agenata, vidjeti *inter alia* presudu AB (C-288/04, EU:C:2005:526, t. 26. i 30.) ili u okviru naknade štete koju je prouzrokovala institucija ili njezini agenti u izvršavanju svojih funkcija presudu Sayag (9/69, EU:C:1969:37, t. 5. i 6.).

32 — Vidjeti u tom pogledu mišljenja nezavisnog odvjetnika Geelhoeda u predmetu Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, t. 98.) i u predmetu AB (C-288/04, EU:C:2005:262, t. 23.).

33 — Vidjeti Poslovnik Vijeća, priložen Odluci Vijeća 2009/937/EU od 1. prosinca 2009. o donošenju Poslovnika Vijeća (SL L 325, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 181.), kako je poslije izmijenjen.

poduzme odgovarajuće mjere kako bi osigurala svoje dobro funkcioniranje i provođenje postupaka<sup>34</sup>, te mjere ili njihova primjena ne smiju odstupati od postupaka određenih Ugovorima. Osim toga, pravo unutarnje organizacije ne smije biti protivno institucionalnoj ravnoteži ili raspodijeli ovlasti između Unije i država članica.

57. S druge strane, načelo autonomije institucija predstavlja granicu prema državama članicama. Naime, to načelo podrazumijeva da unutarnje i organizacijsko funkcioniranje institucija mora biti u potpunosti neovisno o državama članicama<sup>35</sup>, koje se moraju suzdržati od miješanja u samoodređenje organizacije, postupaka i funkcija institucija Unije, u granicama utvrđenima Ugovorima. Ta obveza nemiješanja država članica je, uostalom, odraz načela lojalne suradnje predviđenog člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

d) Zahtjev za jedinstveno međunarodno predstavljanje Unije i načelo lojalne suradnje

58. Što se tiče njegova vanjskoga gledišta, ovaj predmet ističe najprije pitanja o predstavljanju Unije na međunarodnoj sceni i o konfiguraciji odnosa između Unije i njezinih država članica u tom pogledu.

59. Stavovi stranaka o tom pitanju potpuno su suprotni. Naime, Komisija smatra da donošenje mješovitih odluka može „zamagliti“ neovisan karakter Unije u međunarodnim odnosima, dok Vijeće smatra da mješovite odluke predstavljaju maksimalan odraz suradnje između Unije i država članica.

60. U tom pogledu treba najprije podsjetiti da Ugovori izričito propisuju obvezu međusobne suradnje između Unije i njezinih država članica (članak 4. stavak 3. UEU-a) kao i između institucija Unije (članak 13. stavak 2. druga rečenica UEU-a)<sup>36</sup>. Osobito, u skladu s člankom 4. stavkom 3. trećim podstavkom UEU-a, države članice imaju obvezu olakšati ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavati se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje njezinih ciljeva.

61. Nadalje, valja također istaknuti da je Sud, kada se bavio pitanjima o vanjskom djelovanju Unije, u više prilika istaknuo zahtjev da Unija bude na ujednačen način predstavljena na međunarodnoj sceni<sup>37</sup> kao i potrebu za jamčenjem ujednačenosti i povezanosti djelovanja i predstavljanja Unije u vanjskim odnosima<sup>38</sup>.

62. Ti zahtjevi postaju time bitniji ako sadržaj sporazuma ili ugovora proizlazi dijelom iz ovlasti Unije i dijelom iz ovlasti država članica te ako su sporazumi sklopljeni kao mješoviti sporazumi, kao u slučaju Sporazuma o pristupanju i Dodatnog sporazuma. U tim je slučajevima sudska praksa osobito inzistirala na činjenici da navedeni zahtjevi jedinstvenog predstavljanja Unije i jamstva ujednačenosti i povezanosti u vanjskim odnosima Unije nameću osiguranje bliske suradnje između država članica i institucija Unije kako u postupku pregovora i sklapanja tako i u izvršavanju preuzetih obaveza<sup>39</sup>. Dakle, postoji tanka linija između zahtjeva za jedinstveno predstavljanje Unije na međunarodnoj sceni i obveze međusobne lojalne suradnje između Unije i država članica<sup>40</sup>.

34 — Vidjeti u tom smislu presudu Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, t. 38.).

35 — Vidjeti mišljenja nezavisnog odvjetnika Geelhoeda u predmetu Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (EU:C:2003:224, t. 98.) i u predmetu AB (EU:C:2005:262, t. 23.).

36 — Vidjeti u tom smislu presudu Parlament/Vijeće (C-65/93, EU:C:1995:91, t. 23., 27. i 28.).

37 — Vidjeti, *inter alia*, mišljenja 2/91 (EU:C:1993:106, t. 36.) i 1/94 (EU:C:1994:384 t. 108.) kao i presudu Komisija/Švedska (C-246/07, EU:C:2010:203, t. 73. i navedenu sudsku praksu).

38 — Presude Komisija/Luksemburg (C-266/03, EU:C:2005:341, t. 60.); Komisija/Njemačka (C-433/03, EU:C:2005:462, t. 66.) i Komisija/Švedska (EU:C:2010:203, t. 75.).

39 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Švedska (EU:C:2010:203, t. 73. i navedenu sudsku praksu).

40 — Vidjeti u tom pogledu presudu Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, t. 173. i 174.) kao i Komisija/Švedska (EU:C:2010:203, t. 69. do 71. i 73. te navedenu sudsku praksu).

63. U tom je kontekstu Sud priznao, s jedne strane, da je na institucijama i državama članicama da poduzmu potrebne mjere kako bi najbolje osigurale takvu suradnju<sup>41</sup>. S druge strane, Sud je priznao da iz obveze lojalne suradnje, kako je propisana člankom 4. stavkom 3. trećim podstavkom UEU-a, proizlazi da se države članice ne mogu miješati u ovlasti Unije, već da to pravo pripada isključivo institucijama Unije i da ne smiju dovoditi u pitanje sposobnost samostalnog djelovanja Unije u vanjskim odnosima<sup>42</sup>.

#### e) Relevantnost pobijane odluke za treće države

64. Ovaj predmet postavlja pitanje o relevantnosti mješovitih odluka za treće države potpisnice međunarodnog sporazuma. Naime, Vijeće i određene vlade kvalificiraju odluke kao što je ova pobijana odluka kao čisto unutarnje akte. Iz toga proizlazi, prema njihovu mišljenju, da s tim aktima ne moraju biti upoznate treće države i da, stoga, one ne pridaju važnost utvrđivanju njihovih autora.

65. U tom pogledu valja podsjetiti, s jedne strane, da kada Unija donese akt, ona mora poštovati međunarodno pravo u cjelini, uključujući međunarodno običajno pravo koje povezuje institucije Unije<sup>43</sup>. S druge strane, kada Unija i njezine države članice sklapaju međunarodne sporazume, neovisno o tome jesu li mješoviti, moraju se uskladiti s međunarodnim pravom, kako je glede običajnih pravila prava međunarodnih ugovora kodificirano Bečkim konvencijama iz 1969. i 1986.<sup>44</sup>.

66. Opće pravilo međunarodnog prava jest ono prema kojemu se mjere kojima jedna strana izvršava, u skladu sa svojim unutarnjim pravom ili u slučaju međunarodne organizacije u skladu sa svojim unutarnjim pravilima organizacije, svoje obveze koje proizlaze iz međunarodnog sporazuma, u pravilu ne tiču drugih država strana ugovora<sup>45</sup>.

67. Međutim, s jedne strane, međunarodno pravo priznaje određenu relevantnost, iako ograničenu, odredaba internog prava o ovlastima za sklapanje ugovora kao i internih pravila međunarodne organizacije<sup>46</sup>. Relevantnost u odnosu na druge države potpisnice odluke, donesene u okviru postupka predviđenog člankom 218. UFEU-a, nije u potpunosti isključena prema međunarodnom pravu.

68. S druge strane, u slučaju da je sporazum sklopljen kao mješovit sporazum te se stoga Unija i njezine države članice mogu smatrati doista povezanim, ali različitim ugovornim stranama, zahtjevi pravne sigurnosti između strana međunarodnih sporazuma kao i obveze izvršavanja tih ugovora u dobroj vjeri<sup>47</sup> zahtijevaju, prema mojem mišljenju, da interni akt Unije kojim ona odobrava mješovit sporazum ne može prikriti činjenicu da je Unija zasebna ugovorna strana sporazuma.

#### f) Zakonitost pobijane odluke

69. U ovom slučaju zakonitost pobijane odluke treba ocijeniti s obzirom na sva načela izložena u prethodnim točkama i istaknutim zahtjevima. U tu svrhu valja poći od ispitivanja te odluke.

41 — Vidjeti u tom pogledu mišljenje 2/91 (EU:C:1993:106, t. 38.) i presudu Komisija/Vijeće (C-25/94, EU:C:1996:114, t. 48.).

42 — Vidjeti u tim smislu vijećanje 1/78 (Zb. 1978., str. 2151., t. 33.), u odnosu na članak 192. Ugovora o EZAE-u, čiji tekst u biti odgovara članku 4. stavku 3. trećem podstavku UEU-a.

43 — Presuda Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 101. i navedena sudska praksa)

44 — Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (*Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda*, svezak 1155., str. 331.) i Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija od 21. ožujka 1986. (A/CONF.129/15)

45 — Naime, iz članka 27. navedenih konvencija iz 1969. i 1986. proizlazi da se jedna strana ugovora ne može pozvati na odredbe svojeg unutrašnjeg prava – ili u slučaju međunarodne organizacije pravila organizacije – da bi opravdala neizvršavanje tog ugovora. To pravilo međutim ne dira u članak 46. tih dviju konvencija (vidjeti bilješku na dnu sljedeće stranice).

46 — U skladu s člankom 46. tih Bečkih konvencija iz 1969. i iz 1986., kršenje neke odredbe njezina unutrašnjeg prava o nadležnosti za sklapanje ugovora bitno je samo ako je to kršenje očito i tiče se nekoga bitnog pravila njezina unutrašnjeg prava. Vidjeti također članak 5. spomenutih konvencija.

47 — Vidjeti članke 26. predmetnih Bečkih konvencija iz 1969. i iz 1986.



70. Što se tiče najprije autora, iz naslova pobijane odluke i napomene ispred prvog navoda proizlazi da pobijana odluka predstavlja akt koji su zajedno donijeli Vijeće i predstavnici država članica okupljeni u okviru Vijeća. Nadalje, što se tiče pravnog temelja pobijane odluke, valja utvrditi da ona izričito navodi da se temelji na članku 100. stavku 2. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 5. i stavkom 8. prvim podstavkom UFEU-a. Ti pravni temelji propisuju donošenje svakog akta kvalificiranom većinom. Pobijana odluka ne spominje nijedan drugi pravni temelj.

71. Nadalje, što se tiče sadržaja pobijane odluke, iz točaka 8. do 10. i 19. ovog mišljenja proizlazi da ona dopušta kako potpisivanje i privremenu primjenu predmetnih međunarodnih sporazuma u pogledu Unije tako i privremenu primjenu spomenutih ugovora od strane država članica, u mjeri u kojoj je to moguće prema primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu. Taj akt objedinjuje sve te elemente, pri čemu nije moguće jasno razlikovati koji je dio pripisiv odluci Vijeća (u materijalnom smislu), a koji odluci predstavnika država članica. To osobito proizlazi iz formulacije članka 3. pobijane odluke, koji u istoj odredbi objedinjuje odobrenje za privremenu primjenu predmetnih sporazuma od strane Unije i za onu od strane država članica.

72. S obzirom na smisao pobijane odluke kao i način na koji je strukturirana, mora se utvrditi da su Vijeće i države članice sudjelovali u donošenju te odluke u cijelosti i u svim njezinim elementima. Stoga, s jedne strane, predstavnici država članica sudjelovali su pri odobrenju potpisivanja i privremene primjene predmetnih sporazuma od strane Unije, a Vijeće je sudjelovalo pri odobrenju privremene primjene od strane država članica<sup>48</sup>.

73. To je utvrđenje uostalom potvrđeno postupcima koji su korišteni za donošenje pobijane odluke i koji pokazuju da nije bilo razdvajanja između postupka donošenja odluke Unije i postupka donošenja međuvladinog akta država članica. Naime, iako su države članice u svojim pismenima predvidale mogućnost da se dva materijalna gledišta odluke donesu u različitim postupcima, Vijeće je, međutim, na raspravi pred Sudom definitivno preciziralo da je pobijana odluka donesena konsenzusom odjednom, prema pojednostavljenom postupku bez rasprave i bez glasovanja. Za dva gledišta akta nije, dakle, primijenjen različit postupak odlučivanja, nego jedan i jedinstven postupak donošenja.

74. Prethodna me utvrđenja navode na sljedeća razmatranja.

75. Kao prvo, pobijana odluka kao mješovit akt predstavlja akt koji nije predviđen Ugovorima. Točnije, radi se o aktu koji je Vijeće donijelo u okviru jedne od faza postupka pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma od strane Unije, ali koji nije predviđen člankom 218. UFEU-a. Taj je akt osim toga donesen prema postupku koji čak nije ni predviđen tim člankom. Naime, kao što sam to već istaknuo u točki 48. ovog mišljenja, članak 218. UFEU-a ne predviđa nikakvu ulogu država članica, kao takvih, u okviru postupka donošenja mjera koje Unija treba donijeti u različitim fazama postupka koji je njime propisan. Stoga, sudjelovanjem država članica pri donošenju pobijane odluke Vijeće je jednostrano odstupilo od tog postupka i donijelo akt koji nije predviđen Ugovorima.

76. Kao drugo, donošenje mješovitog akta odjednom sa svim svojim nerazdvojivim sastavnicama imalo je za posljedicu da se slijedio jedan postupak odlučivanja za njegovo donošenje, postupak u kojemu su pomiješani postupci predviđeni člankom 218. stavcima 5. i 8. UFEU-a za donošenje akta Unije kvalificiranom većinom i postupak koji je stran pravnom okviru Unije, koji se štoviše odnosi na donošenje akta koji nije predviđen Ugovorima, za čije se donošenje traži zajednički sporazum svih država intervenijenata. Uostalom, Vijeće i određene vlade sami su priznali da se pravila postupka donošenja međuvladine odluke nalaze izvan pravnog okvira Ugovora.

48 — Sud je na isti način tumačio mješovitu odluku Vijeća i predstavnika država članica koji su se sastali u okviru Vijeća u svojoj analizi o dopuštenosti u presudi Komisija/Vijeće (EU:C:2014:2151, t. 41.).



77. To je spajanje također imalo za posljedicu da pravni temelji naznačeni u pobijanoj odluci nisu stvarno odredili pravilo glasovanja potrebno za donošenje mješovite odluke. Naime, iako ti pravni temelji zahtijevaju donošenje odluke kvalificiranom većinom, kako bi mješovit akt bio donesen u tom obliku zahtijeva se zajednički pristanak zbog njegova oblika kao akta čija dva materijalna dijela čine neodvojivu cjelinu. Prema mojem mišljenju, to je nužno imalo za posljedicu da je postupku kvalificirane većine oduzet njegov sadržaj i da je većinsko pravilo, bitan element postupka predviđenog člankom 218. UFEU-a, bilo ugroženo u skladu sa sudskom praksom „Titanijev dioksid“<sup>49</sup>.

78. Iz tih razmatranja slijedi da donošenje pobijane odluke u obliku mješovitog akta nije sukladno članku 218. stavcima 2., 5. i 8. UFEU-a ni zahtjevima izraženima u sudskoj praksi spomenutoj u točkama 47. i 51. do 53. ovog mišljenja.

79. Što se tiče poštovanja pravila glasovanja, valja opet istaknuti da se ovdje ne dovode u pitanje načini tijeka postupka glasovanja u okviru Vijeća, čija organizacija potpada u sferu njegove autonomije. U ovom se predmetu ne radi o zakonitosti internog pojednostavljenog postupka glasovanja, koji je bez rasprave korišten za donošenje pobijane odluke, što je spomenulo Vijeće na raspravi. Međutim, u ovom slučaju, taj pojednostavljeni postupak korišten je za donošenje odluke koja je nastala spajanjem akta donesenog prema postupku predviđenom Ugovorima i akta koji je izvan pravnog okvira Unije, donesen prema postupku koji je također izvan tog okvira i čije donošenje zahtijeva pravilo glasovanja različito od onoga koje se traži za donošenje akta Unije.

80. Smatram da prihvaćanje takvog spajanja može proizvesti, usprkos eventualno konsolidiranoj<sup>50</sup> ili *sui generis*<sup>51</sup> praksi, presedan koji bi mogao kontaminirati postupak samostalnog odlučivanja institucija Unije koji bi zbog toga mogao naštetiti autonomiji Unije, kao svojstvenom pravnom poretku<sup>52</sup>, čak i ako, kao što to i proizlazi iz točke 53. ovog mišljenja, sudska praksa Suda usvoji restriktivni pristup i u pogledu spajanja unutarnjih postupaka Unije i kumulacije pravnih temelja<sup>53</sup>.

81. Osim toga, smatram da se ne može prihvatiti argument prema kojemu, u ovom slučaju, pravilo glasovanja predviđeno člankom 218. UFEU-a nije bilo povrijeđeno zato što jednoglasje u sebi uvijek sadrži kvalificiranu većinu. Najprije, kao što sam to istaknuo u točkama 76. i 77. ovog mišljenja, pobijana odluka nije bila donesena jednoglasno prema postupku predviđenom – i sadržanom – u Ugovorima, već prema postupku i pravilima koji se nalaze izvan okvira Ugovora. To utvrđenje isključuje, uostalom, da je Vijeće moglo primijeniti članak 293. stavak 1. UFEU-a, kao što je tvrdila

49 — Vijeće i određene vlade intervenijenti osporavaju primjenjivost navedene sudske prakse „Titanijev dioksid“ (EU:C:1991:244) na predmetni slučaj. U tom pogledu procjenjujem da su Titanijev dioksid i ovaj predmet različiti u tome što se u prvom radi o primjeni dvaju pravnih temelja prava Unije, dok u drugom pravni temelj Unije nije potreban kao međuvladina sastavnica mješovite odluke. Međutim, procjenjujem da se načela sudske prakse iz te presude (vidjeti t. 53. ovog mišljenja) mogu nedvojbeno primijeniti po analogiji, čak i *a fortiori*, na slučaj kao što je ovaj u kojem se radi o spajanju ne dvaju internih postupaka Unije, već jednog postupka Unije s postupkom koji je stran njezinom pravnom okviru.

50 — Okolnost koju je istaknulo Vijeće, prema kojoj bi donošenje mješovite odluke bila ustaljena praksa, pogotovo u sektoru zračnog prometa, čak i nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, ne bi ni opravdala ni utjecala na zakonitost pobijane odluke jer, prema ustaljenoj sudskoj praksi, sama praksa Vijeća nije dovoljna za odstupanje od pravila Ugovora (vidjeti mišljenje 1/08, EU:C:2009:739, t. 172. kao i presudu Komisija/Vijeće, EU:C:2009:590, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

51 — Okolnost, istaknuta na raspravi, prema kojoj donošenje mješovite odluke predstavlja praksu *sui generis* osobito u sektoru zračnog prometa, s obzirom na to da očito nema neslaganja između intervenijenata (država članica i institucija), ne predstavlja opravdanje za donošenje nezakonite prakse. Osim toga, iz debate na raspravi proizlazi da primjena te prakse nije nužno ograničena u tim slučajevima.

52 — O autonomiji pravnog poretka Unije vidjeti presudu Costa (6/64, EU:C:1964:66, str. 1158.) kao i mišljenje 2/13 (EU:C:2014:2454, t. 174., 183. i 201. i navedenu sudsku praksu).

53 — U tom pogledu valja uočiti da Vijeće, koje podržava nekoliko država članica, tvrdi da je kombinacija različitih pravila glasovanja uobičajena pojava u toj instituciji i da je Sud prihvatio kombinaciju različitih pravila glasovanja u okviru Vijeća. Ono se poziva na presude Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 211. do 214.) kao i Parlament/Vijeće (C-166/07, EU:C:2009:499, t. 69.). Međutim, ta sudska praksa, koja se odnosi isključivo na primjenu članka Ugovora koji odgovara trenutačnom članku 352. UFEU-a, ni na koji način ne poništava načelo sudske prakse izloženo u točki 53. ovog mišljenja prema kojemu je kumulacija pravnih temelja isključena kada su njome predviđeni postupci nespojivi. U ovom se slučaju uopće ne postavlja pitanje spojivosti dvaju različitih pravnih temelja u okviru postupaka Unije, već se postavlja pitanje spajanja akta Unije i akta donesenog u potpunosti izvan postupaka Unije primjenom različitog pravila glasovanja. Stoga, navedeno se načelo sudske prakse, prema mojem mišljenju, primjenjuje *a fortiori* na ovaj slučaj.

finska vlada. Nadalje, kao što je to s pravom istaknula nezavisna odvjetnica Sharpston, odluka kojoj nitko ne prigovara nije nužno ista kao odluka o kojoj se kvalificirana većina sudionika može složiti jer bi sadržaj odluke koji može okupiti kvalificiranu većinu trebalo razvodniti kako bi mogao biti odobren jednoglasno ili bez ikakvih prigovora<sup>54</sup>.

82. Što se tiče pozivanja na načelo autonomije, iz razmatranja u točki 56. ovog mišljenja proizlazi da to načelo ne bi moglo opravdati odstupanje od postupaka predviđenih Ugovorima. Iako je točno da Vijeće može slobodno organizirati svoje unutarnje funkcioniranje i načine donošenja svojih odluka, ono međutim ne može postupiti po drukčijim postupcima ili izmijeniti pravila glasovanja predviđena u Ugovorima. Zapravo, s obzirom na izneseno u točki 57. ovog mišljenja, pitam se nije li načelo autonomije bilo povrijeđeno dopuštanjem sudjelovanja država članica u postupku odlučivanja institucije Unije.

83. Je li donošenje mješovite odluke, međutim, nužna posljedica mješovite prirode temeljnih ugovora? Je li donošenje mješovite odluke nužno za jamčenje jedinstvenog predstavljanja Unije na međunarodnoj sceni? Nisam uvjeren u to.

84. Kao prvo, istina je da donošenje zajedničke odluke predstavlja oblik najbliže suradnje između Unije i njezinih država članica i da je Sud, u slučaju sklapanja mješovitih sporazuma, posebno istaknuo potrebu za takvom bliskom suradnjom. Međutim, s jedne strane, kao što je to već s razlogom istaknuto<sup>55</sup>, na načelo lojalne suradnje iz kojeg, kako je istaknuto u točki 62. ovog mišljenja, proizlazi obveza bliske suradnje, nije se moguće pozvati za pravdanje povrede pravila postupka. Bliska suradnja između Unije i njezinih država članica u okviru mješovitih sporazuma mora stoga postojati u skladu s pravilima propisanim u Ugovorima.

85. Sudjelovanje država članica kao takvih u postupku Unije nije bilo nužno ni za potpisivanje sporazuma u ime Unije ni za privremenu primjenu od strane Unije. Dopustivši državama članicama miješanje u odluku Unije, Vijeće nije služilo interesima država članica u skladu s člankom 13. stavkom 1. UEU-a, kao što je to istaknulo na raspravi, već im je štoviše dopustilo miješanje u izvršavanje ovlasti Unije, dovodeći u pitanje sposobnost samostalnog djelovanja Unije u vanjskim odnosima, protivno sudskoj praksi spomenutoj u točki 63. ovog mišljenja.

86. Naime, ta se suradnja može shvatiti kao da Unija nije ovlaštena sama donijeti odluku o potpisivanju i privremenoj primjeni međunarodnih sporazuma u područjima u kojima ona izvršava vlastite nadležnosti, koje su joj povjerile države članice. Taj pristup, koji nipošto ne ojačava međunarodni imidž Unije, prema mojem mišljenju može oslabiti Uniju kao zasebnog dionika na međunarodnoj sceni prikrivajući njezinu međunarodnu samostalnu i autonomnu osobnost.

87. Iz toga slijedi da je Vijeće tako postupajući, prema mojem mišljenju, prekoračio granice svojih ovlasti koje su mu povjerene Ugovorima te je postupilo suprotno ciljevima predviđenima Ugovorima prekršivši članak 13. stavak 2. UEU-a<sup>56</sup>.

54 — Vidjeti u istom smislu mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetu Komisija/Vijeće (EU:C:2014:224, t. 189.).

55 — U istom smislu, *ibidem* (t. 195.)

56 — U tom pogledu moram dodati da nisam uvjeren da je moguće, kako je to zagovarala Komisija, odrediti obvezu suradnje institucija Unije prema Uniji kao takvoj. Naime, institucije Unije dio su same Unije. Čini mi se da određivanje takve obveze suradnje odgovara potvrđivanju obveze suradnje sa samom sobom. Međutim, čini mi se da se ponašanja koja, prema mišljenju Komisije, predstavljaju povredu obveze suradnje Vijeća prema Uniji mogu prije kvalificirati kao povreda načela suradnje između institucija i/ili povreda obveze postupanja u interesu Unije, sukladno ciljevima koje je propisala Unija, u skladu s člankom 13. stavkom 2. UEU-a.

88. Kao drugo, valja istaknuti da je Vijeće samo priznalo da postoje drukčija rješenja za donošenje mješovite odluke, kao što je istodobno donošenje dviju različitih odluka, jedne Vijeća i druge predstavnika država članica<sup>57</sup>. Vijeće i država članice međutim ističu da bi to rješenje bilo mnogo manje poželjno jer je manje učinkovito i moglo bi stvoriti velike probleme praktične naravi, osobito u odnosu na razgraničenje nadležnosti s obzirom na to da, kao što je to uobičajeno u području zračnog prijevoza, sporazum stvara nedjeljivu cjelinu, tako da su ovlasti Unije i tih država članica neodvojive.

89. U tom pogledu, najprije primjećujem da razlozi učinkovitosti ili praktičnosti ne bi mogli opravdati kršenje postupaka predviđenih Ugovorima. Postupovni okvir za pregovore i sklapanje međunarodnih sporazuma Unije utvrđen je Ugovorom iz Lisabona koji je, između ostalog, kao opće pravilo uveo pravilo kvalificirane većine. Države članice odobrile su i ratificirale taj ugovor te su njime vezane. One ne mogu više izbjeći ili ne voditi računa o pravilima koja su u njemu propisana isticanjem navodnih razloga svrsishodnosti ili učinkovitosti.

90. Pravno pitanje koje se postavlja u ovom predmetu nije, prema mojem mišljenju, povezano s okolnošću da su dvije odluke donesene usklađeno i čak da su sadržane u istom formalno jedinstvenom aktu. To što čini problem, prema mojem mišljenju, jest mješovita priroda pobijane odluke, koja ima za posljedicu to da je Vijeće dopustilo miješanje u njegov postupak donošenja akta svojstvenog Uniji vanjskog elementa koji ga je izobličio te je, usto, sudjelovalo u donošenju akta koji ne spada u njegovu nadležnost, odnosno odluke koja dopušta državama članicama da privremeno primjenjuju predmetne sporazume. Ako bi iz odluke Vijeća donesene u skladu s člankom 218. UFEU-a jasno proizlazilo da su postupci Unije, osobito o glasovanju, bili poštovani i da je Unija, u pogledu nadležnosti koje joj pripadaju, donijela vlastitu odluku kao zaseban dionik na međunarodnoj sceni, ne bih imao nijedan prigovor na to što su ta odluka i međuvladina odluka država članica, donesene usklađeno jedna s drugom, sadržane u formalno jedinstvenom aktu.

91. Što se tiče, nadalje, pitanja nedjeljivosti nadležnosti, iako je točno da je Sud istaknuo da se u tom slučaju obveza bliske suradnje između Unije i država članica nameće na osobito imperativan način<sup>58</sup>, Vijeće ipak ne objašnjava uvijek zašto je, u slučaju donošenja dviju usklađenih odluka – to jest jedne Vijeća o privremenoj primjeni mješovitog sporazuma od strane Unije, u mjeri u kojoj je Unija nadležna, i druge predstavnika država članica o privremenoj primjeni istog mješovitog sporazuma, u mjeri u kojoj područja koja uređuje taj sporazum proizlaze iz njihove nadležnosti – potrebno sustavno specificirati koji dijelovi sporazuma spadaju u nadležnost Unije, a koji u nadležnost država članica. Usto, napominjem da takva specifikacija nije navedena ni u mješovitoj odluci.

92. Na kraju, suprotno onomu što podržavaju Vijeće i određene vlade, odluke donesene u skladu s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a nemaju isključivo unutarnji doseg. Činjenica da su o njima obaviještene druge ugovorne strane i da su objavljene u *Službenom listu Europske unije* dokazuje da je namjera tih odluka to da se s njima upoznaju druge strane međunarodnog sporazuma i općenito treće strane. Stoga, kao što sam i istaknuo u točki 86. ovog mišljenja, ako donošenje takvih odluka kao mješovitih može prikriti međunarodnu samostalnu osobnost Unije čak i onda kada je ona zasebna strana mješovitog sporazuma, to donošenje, prema mojem mišljenju, može također stvoriti probleme pravne sigurnosti u odnosima između strana međunarodnog sporazuma.

57 — Ne čini se nužnim za rješavanje ovog predmeta pokrenuti jako osjetljivo pitanje, koje je istaknula Komisija, o mogućnosti da se u ovom slučaju jamči privremena primjena predmetnih sporazuma odlukom samog Vijeća, unatoč mješovitoj prirodi temeljnih ugovora. Smatram da to pitanje nema utjecaja na zakonitost pobijane odluke. Ono ostavlja međutim nekoliko otvorenih pravnih pitanja koja su se jasno pojavila tijekom postupka. Vijeće je u svojim pismenima objasnilo da nikada nije imalo političku volju donijeti odluku kojom se dopušta Uniji da u potpunosti izvršava svoju potencijalnu nadležnost, čak ni na razini privremene primjene sporazuma. Takav izbor, političkoga karaktera, stvara međutim neizbježno određenu razinu pravne nesigurnosti u odnosu na mogućnost privremene primjene međunarodnih sporazuma u državama članicama gdje privremena primjena međunarodnih ugovora nije ustavno prihvatljiva ili gdje je podvrgnuta primjeni pravila unutarnjeg prava. Svjestan osjetljivosti tog pitanja, koje se može doticati ovlasti nacionalnih vlada, pitam se ipak je li traženo rješenje Komisije - koje ide za time da jamči privremenu primjenu sporazuma od strane Unije, u mjeri u kojoj to ulazi u njezine ovlasti – pravno poželjno. Naime, privremena primjena „upravnim putem“ navedenih sporazuma, na koju se poziva Vijeće i određene države članice, koja bi bila u državama članicama gdje je privremena primjena međunarodnih sporazuma problematična, čini se da stvara u svakom slučaju problem sukladnosti s ustavnim zahtjevima tih država članica.

58 — Vidjeti mišljenje 1/94 (EU:C:1994:384, t. 109).

g) Zaključak

93. Iz svih dosadašnjih razmatranja proizlazi da je Vijeće, donijevši pobijanu odluku kao mješovitu odluku, povrijedilo članak 218. stavke 2., 5. i 8. UFEU-a te je prekoračilo ovlasti koje su mu dodijeljene Ugovorima suprotno članku 13. stavku 2. UEU-a. Stoga smatram da pobijanu odluku treba poništiti.

*C – Održavanje na snazi pravnih učinaka poništene odluke*

94. Sukladno želji stranaka i kako bi se izbjegle sve negativne posljedice na odnose Unije i trećih država strana sporazuma o čijem se potpisivanju i privremenoj primjeni već odlučilo mješovitom odlukom, smatram da valja pristupiti zahtjevu stranaka da Sud iskoristi mogućnost koju mu daje članak 264. drugi podstavak UFEU-a, da održi na snazi vremenske učinke poništene odluke do donošenja nove odluke.

**IV – Troškovi**

95. Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Vijeće nije uspjelo u postupku, a Komisija je postavila zahtjev da mu se naloži snošenje troškova, snošenje troškova nalaže se Vijeću. Sukladno članku 140. stavku 1. Poslovnika Suda, u skladu s kojim države članice i institucije koje su intervenirale u postupku snose vlastite troškove, intervenijenti ovog postupka snose vlastite troškove.

**V – Zaključak**

96. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud odluči kako slijedi:

1. Poništava se Odluka 2011/708/EU Vijeća i predstavnika vlada država članica Europske unije, koji su se sastali u okviru Vijeća, od 16. lipnja 2011. o potpisivanju, u ime Unije, i privremenoj primjeni Sporazuma o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država s jedne strane, Europske unije i njezinih država članica s druge strane, Islanda s treće strane i Kraljevine Norveške s četvrte strane; te o potpisivanju, u ime Unije, i privremenoj primjeni Dodatnog sporazuma između Europske unije i njezinih država članica s jedne strane, Islanda s druge strane i Kraljevine Norveške s treće strane o primjeni Sporazuma o zračnom prijevozu između Sjedinjenih Američkih Država s jedne strane, Europske unije i njezinih država članica s druge strane, Islanda s treće strane i Kraljevine Norveške s četvrte strane.
2. Učinci Odluke 2011/708 održavaju se do stupanja na snagu nove odluke.
3. Vijeću Europske unije nalaže se snošenje troškova.
4. Češka Republika, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Portugalska Republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske i Parlament, koji su intervenirali u ovom postupku, snose vlastite troškove.