



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE  
ELEANOR SHARPSTON  
od 26. studenoga 2015.<sup>1</sup>

**Predmet C-660/13**

**Vijeće Europske unije  
protiv**

**Europske komisije**

„Odluka Komisije o odobravanju Dopune Memorandumu o razumijevanju (MoR) s trećom državom i odobravanju njegova potpisivanja – Članci 16. i 17. UEU-a – Ovlasti Vijeća Europske unije i Europske komisije – Članak 13. stavak 2. UEU-a – Načelo lojalne suradnje – Članak 263. UFEU-a – Dopuštenost“

1. Vijeće Europske unije zahtijeva poništenje Odluke Europske komisije od 3. listopada 2013. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) o potpisivanju Dopune Memorandumu o razumijevanju o švicarskom financijskom doprinosu novim državama članicama od 27. veljače 2006. (u daljnjem tekstu: MoR iz 2006.)<sup>2</sup>. MoR iz 2006. sporazum je između Europske unije i Švicarske Konfederacije (u daljnjem tekstu: Švicarska) koji sadržava političku obvezu potonje da isplati financijski doprinosi državama članicama koje su pristupile Europskoj uniji 1. svibnja 2004. u zamjenu za švicarski pristup proširenom unutarnjem tržištu (u daljnjem tekstu: švicarski financijski doprinos ili ŠFD). Taj je MoR bio dio općeg kompromisa čija je posljedica zaključenje pregovora o devet sektorskih sporazuma.
2. Prva Dopuna MoR-u iz 2006., koja sadržava sličnu obvezu glede Bugarske i Rumunjske (koje su pristupile 1. siječnja 2007.), potpisana je 2008. (u daljnjem tekstu: Dodatak iz 2008.)
3. Druga Dopuna potpisana je 2013. s obzirom na pristupanje Hrvatske te godine (u daljnjem tekstu: Dopuna iz 2013.). Dok su MoR iz 2006. i Dopunu iz 2008. u ime Europske unije potpisali Predsjedništvo Vijeća i Komisija, Dopunu iz 2013. potpisala je samo Komisija.
4. I MoR iz 2006. i dopune iz 2008. i 2013. sadržavaju neobvezujuće sporazume između Švicarske i Europske unije u kojima su kao njihove stranke, iako imaju pravnu sposobnost na temelju međunarodnog prava, izrazile namjeru da *ne* budu njima vezane na temelju tog prava.
5. Tužba Vijeća u biti se odnosi na raspodjelu ovlasti između Vijeća i Komisije u odnosu na odobravanje neobvezujućeg sporazuma između Unije i treće države, na odobravanje njegova potpisivanja te na zahtjeve koji izviru iz načela međusobne lojalne suradnje (u daljnjem tekstu: lojalna suradnja) koje se primjenjuju u tom kontekstu. Vijeće osobito prigovara da je Komisija propustila tražiti njegovo odobrenje prije potpisivanja Dopune iz 2013., u pogledu koje ju je Vijeće samo ovlastilo za pregovaranje. Time je Komisija za sebe pridržala pravo odlučivanja o politici Unije te također zanemarila nadležnost država članica.

1 – Izvorni jezik: engleski

2 – C (2013) 6355 *final*

## Pravo Unije

### *Ugovor o Europskoj uniji*

6. Članak 4. stavak 1. UEU-a upućuje na načelo dodjeljivanja iz članka 5. UEU-a. Članak 5. stavak 2. predviđa da Unija djeluje „samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve. Nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji, zadržavaju države članice”.

7. Sukladno načelu lojalne suradnje propisanom člankom 4. stavkom 3. UEU-a, „[...] uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovora”; države članice „poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije” te „olakšavaju ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije”.

8. Članak 13. stavak 2. UEU-a predviđa: „Svaka 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”.

9. Prema članku 15. stavku 1. UEU-a, „Europsko vijeće daje Uniji potreban poticaj za njezin razvoj i utvrđuje opće političke smjernice i prioritete tog razvoja”.

10. Članak 16. stavak 1. UEU-a navodi: „Vijeće, zajedno s Europskim parlamentom, izvršava zakonodavne i proračunske funkcije. Ono obavlja funkcije utvrđivanja politika i koordinacije, kako je utvrđeno u Ugovorima”. U skladu s člankom 16. stavkom 3. UEU-a, Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, osim ako je u Ugovorima drukčije predviđeno. Treći podstavak članka 16. stavka 6. UEU-a propisuje: „Vijeće za vanjske poslove na temelju strateških smjernica koje utvrđuje Europsko vijeće, oblikuje vanjsko djelovanje Unije i osigurava dosljednost djelovanja Unije”.

11. Na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a, Komisija „promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative. Osigurava primjenu Ugovora i mjera koje na temelju njih donose institucije. Nadzire primjenu prava Unije pod kontrolom Suda Europske unije. Izvršava koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije, kako je utvrđeno u Ugovorima”. Također, „osigurava vanjsko predstavljanje Unije”, osim u slučaju zajedničke vanjske i sigurnosne politike i u drugim slučajevima predviđenima u Ugovorima.

12. Članci 21. i 22. UEU-a predstavljaju opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije (poglavlje 1. glave V. UEU-a). Članak 21. stavak 1. UEU-a propisuje načela kojima se Unija treba voditi u djelovanju na međunarodnoj sceni. Drugi podstavak članka 21. stavka 3. propisuje da Unija osigurava koherentnost među različitim područjima svojeg vanjskog djelovanja, kao i između njih i svojih drugih politika. Vijeće i Komisija osiguravaju tu koherentnost i surađuju u tu svrhu. Članak 22. stavak 1. UEU-a utvrđuje da na temelju načela i ciljeva određenih u članku 21. UEU-a Europsko vijeće utvrđuje strateške interese i ciljeve Unije. Odluke Europskog vijeća u tom smislu odnose se na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku i na ostala područja vanjskog djelovanja Unije te se provode u skladu s postupcima predviđenima u Ugovorima.

### *Ugovor o funkcioniranju Europske unije*

13. Članak 1. stavak 1. UFEU-a utvrđuje da UFEU „uređuje funkcioniranje Unije te [se njime] utvrđuju područja, razgraničenje i aranžmani za izvršavanje njezinih nadležnosti”.

14. Članak 2. stavak 1. UFEU-a propisuje posljedice isključive nadležnosti Unije u određenom području: „[...] samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije”.

15. Kada je nadležnost u određenom području podijeljena, članak 2. stavak 2. UFEU-a propisuje da „pravno obvezujuće akte u tom području mogu donositi i usvajati Unija i države članice. Države članice svoju nadležnost izvršavaju u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju nadležnost. Države članice svoju nadležnost ponovno izvršavaju u mjeri u kojoj je Unija odlučila prestati izvršavati svoju nadležnost”.

16. Članak 2. stavak 6. UFEU-a navodi: „Opseg i aranžmani izvršavanja nadležnosti Unije utvrđuju se odredbama Ugovora koje se odnose na svako područje”.

17. Članak 7. UFEU-a (pod glavom II., „Odredbe koje imaju opću primjenu”) propisuje: „Unija osigurava dosljednost svojih politika i aktivnosti, uzimajući pritom u obzir sve svoje ciljeve i u skladu s načelom dodjeljivanja ovlasti”.

18. Članak 205. UFEU-a navodi: „Djelovanje Unije na međunarodnoj sceni na temelju ovog dijela<sup>3</sup> vodi se načelima, ostvaruje ciljeve i provodi se u skladu s općim odredbama utvrđenima u poglavlju 1. glave V. [UEU-a]”<sup>4</sup>.

19. Članak 216. UFEU-a, uključen u glavu V. petog dijela, o „Međunarodnim sporazumima”, propisuje:

„1. Unija može sklopiti sporazum s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija ako se tako predviđa Ugovorima ili ako je sklapanje sporazuma potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovora, u okviru politika Unije, ili ako je to predviđeno nekim pravno obvezujućim aktom Unije ili bi moglo utjecati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene.

2. Sporazumi koje sklapa Unija obvezujući su za institucije Unije i za njezine države članice.”

20. Članak 218. UFEU-a propisuje postupak za pregovaranje o takvim sporazumima i njihovo sklapanje<sup>5</sup>. Vijeće „odobrava otvaranje pregovora, donosi pregovaračke smjernice, odobrava potpisivanje sporazuma i sklapa ih” (članak 218. stavak 2. UFEU-a). Vijeće osobito na prijedlog pregovarača donosi „odluku kojom se odobrava potpisivanje sporazuma i, prema potrebi, njegova privremena primjena prije stupanja na snagu” (članak 218. stavak 5. UFEU-a) te „odluku o sklapanju sporazuma” (članak 218. stavak 6. UFEU-a).

21. U skladu s prvim stavkom članka 263. UFEU-a, Sud osobito ispituje zakonitost „zakonodavnih akata, akata [...] Komisije [...] osim preporuka i mišljenja, te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća koji bi mogli proizvesti pravne učinke prema trećima”. Drugi stavak te odredbe utvrđuje da je Sud, u tu svrhu, „nadležan u postupcima koje pokreću država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija zbog nenadležnosti, bitne povrede postupka, povrede Ugovorâ ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu ili zbog zlorabe ovlasti”.

22. Ako je takva tužba osnovana, prvi stavak članka 264. UFEU-a nalaže Sudu da predmetni akt proglašeni ništavim. Drugi stavak tog članka propisuje: „Međutim, Sud, ako to smatra potrebnim, navodi koji se učinci akta koji je proglašio ništavim moraju smatrati konačnima”.

3 — To jest dio peti UFEU-a, pod naslovom „Vanjsko djelovanje Unije”

4 — Vidjeti gore navedenu točku 12.

5 — Vidjeti također članak 207. UFEU-a o posebnim postupcima za pregovaranje o međunarodnim sporazumima u području zajedničke trgovinske politike i njihovu sklapanju.

23. Članak 278. UFEU-a navodi da Sud može, ako smatra da to okolnosti zahtijevaju, narediti privremenu suspenziju primjene osporavanog akta, iako pokretanje postupka pred Sudom nema suspenzivni učinak.

24. Sukladno članku 279. UFEU-a, Sud „može u svim predmetima koji se pred njim vode odrediti sve potrebne privremene mjere”.

### **Činjenično stanje i sporna odluka**

*MoR iz 2006.*

25. Švicarska ima pristup unutarnjem tržištu na temelju niza bilateralnih sporazuma. Drugi krug pregovora o takvim sporazumima odvio se u vrijeme proširenja Unije 2004. godine.

26. Na sastanku 10. ožujka 2003. Radna skupina za Europsko udruženje slobodne trgovine (u daljnjem tekstu: Radna skupina za EFTA-u) – koja je pripremno tijelo Vijeća – ispitala je, u pogledu predviđenih pregovora sa Švicarskom, preporuku Komisije za odluku Vijeća kojom se Komisiji odobrava otvaranje pregovora za prilagodbu nekoliko mješovitih sporazuma s obzirom na proširenje. Preporuka se također odnosila na pregovaranje o sporazumu o financijskom doprinosu ekonomskoj i socijalnoj koheziji proširene Unije. Taj sporazum postao je MoR iz 2006.

27. Radna skupina za EFTA-u 24. ožujka 2004. postigla je sporazum o preporuci upućenoj Odboru stalnih predstavnika vlada država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: Coreper) da potonji pozove Vijeće te, prema potrebi, predstavnike vlada država članica koji djeluju unutar Vijeća (u daljnjem tekstu: države članice koje djeluju unutar Vijeća)<sup>6</sup> da usvoje nacrt odluke kojom se Komisija ovlašćuje da vodi pregovore, u ime (tadašnje) Europske zajednice i njezinih država članica, među ostalim, o sporazumu sa Švicarskom o financijskom doprinosu ekonomskoj i socijalnoj koheziji proširene Unije. Taj nacrt odluke navodi da će Komisija „voditi te pregovore u skladu s priloženim smjernicama te savjetujući se s [Radnom skupinom za EFTA-u]”. U pregovaračkim smjernicama je bilo navedeno da „Švicarska, u zamjenu za pristup proširenom unutarnjem tržištu, financijski doprinosi socijalnoj i ekonomskoj koheziji proširene [Unije] poput Norveške, Islanda i Lihtenštajna” te da „se posebna situacija Švicarske uzima u obzir”. Nacrt odluke i pregovaračke smjernice nisu odredili tko potpisuje tekst koji je rezultat pregovora. Međutim, pregovaračke smjernice navode, možda optimistično, da će se sporazum zaključiti na vrijeme za proširenje 2004. godine.

28. Vijeće je u travnju 2003. ovlastilo Komisiju da pregovara sa Švicarskom.

29. Na sastanku na vrhu EU-a i Švicarske 19. svibnja 2004. Europska unija prihvatila je ponudu Švicarske da doprinese ekonomskoj i socijalnoj koheziji proširene Unije. Dokument Corepera, priložen tužbi Vijeća u ovom postupku, navodi da je Vijeće prihvatilo taj doprinos kao dio ukupnog kompromisa koji je doveo do zaključenja velikog kruga pregovora o devet sektorskih sporazuma.

30. Između studenoga 2004. i svibnja 2005. Unija i Švicarska sklopile su MoR iz 2006. (čiji je tekst priložen spornoj odluci), koji se sastoji od osam „smjernica”.

31. Prema prvoj smjernici, švicarsko Savezno vijeće trebalo je s relevantnim državama članicama sklopiti sporazume o ŠFD-u u iznosu od 1 milijarde švicarskih franaka tijekom razdoblja od 5 godina, počevši od odobrenja doprinosa švicarskog parlamenta. Ta su sredstva podijeljena između država članica drugom smjernicom, koja također navodi da se ŠFD-om mogu financirati regionalni i

6 — U različitim engleskim verzijama dokumenata relevantnih za okolnosti ovog predmeta navodi se da predstavnici država članica „djeluju” ili „se sastaju” unutar Vijeća. Nije jasno jesu li autori tih dokumenata namjeravali da ti pojmovi imaju različita značenja.

nacionalni projekti i programi i oni u kojima sudjeluje nekoliko država članica korisnica. Treća smjernica odnosi se na nadzor nakon dvije i četiri godine. Četvrta smjernica utvrđuje područja i smjernice financiranja. Peta smjernica o „Informiranju i koordiniraju” odnosi se na interakciju između Saveznog vijeća i Komisije u pogledu provedbe ŠFD-a. Također navodi da se, prema potrebi, projekti i programi mogu provesti u suradnji s drugim državama članicama koje se mogu financirati instrumentima (tadašnje) Zajednice. U skladu sa šestom smjernicom, Savezno vijeće treba odabrati projekte i programe u dogovoru s državama članicama korisnicama. Sedma smjernica odnosi se na provedbu projekata i programa. Točka (b) sedme smjernice utvrđuje da će ŠFD biti u obliku darova ili povlaštenih instrumenata financiranja koji se Švicarskoj ne otplaćuju. Konačno, osma smjernica (naslovljena „Provedba švicarskog doprinosa”) navodi da će Savezno vijeće predložiti švicarskom parlamentu da odobri iznos od 1 milijarde švicarskih franaka za provedbu ŠFD-a (s početkom u 2006.) te da budući sporazumi s državama članicama moraju biti u skladu sa smjernicama utvrđenima MoR-om iz 2006. Prilog<sup>7</sup> MoR-u iz 2006. navodi općenit opis sadržaja tih okvirnih bilateralnih sporazuma.

32. Vijeće u tužbi navodi da su se obje stranke suglasile da će MoR iz 2006. sadržavati samo političke, neobvezujuće obveze (zbog švicarskih unutarnjih ograničenja) te da oblik i tekst sporazuma trebaju odražavati tu namjeru. Komisija potvrđuje da je njezin stav bio da se potpiše pravno neobvezujući sporazum.

33. Komisija je 20. listopada 2005. podnijela prijedlog za odluku Vijeća kojom se, u ime (tadašnje) Europske zajednice, odobrava sklapanje MoR-a iz 2006., na temelju trećeg stavka članka 159. UEZ-a i članka 300. stavaka 2. i 3. UEZ-a (koji se, redom, odnose na ekonomsku i socijalnu koheziju i sklapanje međunarodnih ugovora). Nakon pregovora s Radnom skupinom za EFTA-u, Coreper se 8. veljače 2006. jednoglasno složio s oblikom i sadržajem teksta koji treba potpisati.

34. Coreper je 14. veljače 2006. pozvao Vijeće da usvoji tekst zaključaka Vijeća i predstavnika vlada država članica koji su se sastali unutar Vijeća (u daljnjem tekstu: države članice koje su se sastale unutar Vijeća). Ti zaključci odnose se na ponudu Švicarske od 19. svibnja 2004. te se njima pozivaju države članice na koje se ponuda odnosi da, s obzirom na određene smjernice, sklope sporazume sa Švicarskom o „obicima” ŠFD-a, predsjednik Vijeća ovlašćuje se da potpiše MoR iz 2006. te se, u kontekstu bilateralnih sporazuma i MoR-a iz 2006., Komisija ovlašćuje da koordinira i bilježi sporazume. U tim je zaključcima navedeno da se Komisija složila s navedenim zadaćama, što je također željela potvrditi potpisivanjem MoR-a iz 2006. Vijeće tvrdi da je u to vrijeme MoR iz 2006. ulazio u podijeljenu nadležnost Unije i država članica.

35. MoR iz 2006. potpisan je 27. veljače 2006. „za švicarsko Savezno vijeće”, „za Predsjedništvo Vijeća Europske unije” i „za Europsku komisiju”<sup>8</sup>.

#### *Dopuna iz 2008.*

36. Vijeće i države članice koje su se sastale unutar Vijeća 20. prosinca 2006. donijeli su zaključke kojima se predsjednik Vijeća i Komisija ovlašćuju da pregovaraju o Dopuni iz 2008. U trećoj točki tih zaključaka navodi se da je predsjednik Vijeća, uz pomoć Komisije, ovlašten voditi potrebne pregovore sa švicarskim Saveznim vijećem kako bi se MoR iz 2006. što prije prilagodio.

37. Drugim skupom zaključaka od 14. svibnja 2008. predsjednik Vijeća ovlašten je da potpiše Dopunu iz 2008., a Komisija da obavlja slične zadaće upravljanja poput onih iz MoR-a iz 2006. Dopuna iz 2008. također nije trebala biti pravno obvezujuća te je sadržavala samo političke obveze. Komisija je također trebala potpisati Dopunu iz 2008. zbog istog razloga zbog kojeg je potpisala MoR iz 2006.

7 — Drugi prilog sadržavao je izjavu Portugala i Grčke o ŠFD-u.

8 — Švicarska je 20. prosinca 2007. sklopila okvirne sporazume s deset država članica koje su Uniji pristupile 2004. godine.

38. Dopuna iz 2008. potpisana je 25. lipnja 2008. „za švicarsko Savezno vijeće”, „za Predsjedništvo Vijeća Europske unije” i „za Europsku komisiju”.

*Dopuna iz 2013. i sporna odluka*

39. Dana 20. prosinca 2012. Vijeće i države članice koje su se sastale unutar Vijeća ponovno su donijeli zaključke kojima se Komisija, u bliskoj suradnji s Predsjedništvom Vijeća, ovlašćuje da sudjeluje u potrebnim pregovorima o prilagodbi ŠFD-a s obzirom na pristupanje Hrvatske (u daljnjem tekstu: zaključci iz 2012.). Njima je Komisija pozvana da redovito izvješćuje Radnu skupinu za EFTA-u o napretku tih pregovora.

40. Komisija je 17. prosinca 2012. sastavila izjavu uključenu u zapisnik Corepera koja glasi:

„Zaključci o [ŠFD-u] za Hrvatsku predstavljaju političku odluku u skladu s člankom 16. [UEU-a]. Člankom 16. Vijeću se dodjeljuju ovlasti određivanja politike. Iz toga slijedi da zaključci predstavljaju političku odluku Vijeća, a ne država članica.

Komisija prima na znanje političku odluku Vijeća te će na temelju toga prihvatiti poziv za sudjelovanje u pregovorima sa Švicarskom u ime [Unije]. Komisija u vezi s time podsjeća na svoje stajalište u predmetima C-28/12 i C-114/12<sup>9</sup> koji su u tijeku pred Sudom Europske unije”<sup>10</sup>.

41. Nakon što je Europska služba za vanjsko djelovanje (u daljnjem tekstu: ESVD), koja pomaže visokoj predstavnici za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, obavijestila Radnu skupinu za EFTA-u da su pregovori sa Švicarskom uspješno završeni, članovi te radne skupine objavili su da će prenijeti rezultate svojim čelnicima radi preispitivanja. Tijekom kolovoza 2013. nije održan nijedan sastanak Radne skupine. Vijeće navodi da su u neslužbenim razmjenama elektroničke pošte između pregovarača švicarski pregovarači upotrebljavali verziju dopune koja je kao jednog od potpisnika navodila predsjednika Vijeća.

42. Komisija je 3. listopada 2013. donijela spornu odluku, kojom se odobrava Dopuna iz 2013. i kojom se otpredsjednik odgovoran za vanjske odnose (odnosno visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku) i povjerenik odgovoran za regionalnu politiku ovlašćuju za potpisivanje Dopune iz 2013. u ime Unije. Komisija nije prethodno zatražila odobrenje Vijeća i država članica koje su se sastale unutar Vijeća. Sporna odluka kao pravni temelj navodi članak 17. UEU-a. Na dan njezina donošenja o njoj je neformalno obaviješteno Vijeće te je ona poslana švicarskim vlastima.

43. Sporna odluka sastoji se od osam uvodnih izjava, jednog članka i priloga koji sadržava Dopunu iz 2013.

44. U dijelu koji je relevantan za ovaj predmet, u uvodnoj izjavi 2. navodi se stajalište Vijeća (u zaključcima iz 2012.) da sa Švicarskom pregovora o ŠFD-u za Hrvatsku te pozove Komisiju da otvori te pregovore. U uvodnoj izjavi 3. spominje se Komisijina izjava (za uključivanje u Coreperov zapisnik) u kojoj je objasnila da je zaključke iz 2012. trebalo smatrati političkom odlukom Vijeća prema članku 16. UEU-a te da na tom temelju prihvaća poziv da se upusti u pregovore sa Švicarskom u ime

9 — U ovim je predmetima odlučeno: vidjeti presude Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282 te Komisija/Vijeće, C-114/12, EU:C:2014:2151. U presudi u predmetu C-28/12 Sud je utvrdio da odluka nije u skladu s člankom 218. stavcima 2., 5. i 8. UFEU-a te stoga s člankom 13. stavkom 2. UEU-a ako (i.) spaja, s jedne strane, akt koji se tiče potpisivanja predmetnih sporazuma u ime Unije i njihove privremene primjene potomje i, s druge strane, akt koji se tiče privremene primjene tih sporazuma država članica a da nije moguće razlikovati koji akt odražava volju Vijeća, a koji volju država članica te (ii.) je donesena u okviru postupka koji je bez razlike uključivao i elemente odlučivanja svojstvenog Vijeću i elemente međuvladinog karaktera (vidjeti t. 49. i 51.). U predmetu C-114/12 (u kojem je odlučeno prije predmeta C-28/12) Sud je odlučio da je prvi tužbeni razlog osnovan te je smatrao nepotrebnim ispitati ostale tužbene razloge (koji se odnose na slične oblike djelovanja koji uključuju Vijeće i države članice) koje je Komisija istaknula u potporu svojoj tužbi (vidjeti t. 104.).

10 — U svoju obranu u ovom sporu Komisija svoju ulogu opisuje kako slijedi: Vijeće ne može istodobno braniti svoju autonomiju i autonomiju svojih postupaka u vezi s državama članicama te se čini da je pomiješalo svoju ulogu institucije Unije s ulogom država članica.

Unije. Prema uvodnoj izjavi 5., predložena dopuna temelji se na stajalištu Unije izraženom u zaključcima iz 2012., koji se pak temelje na MoR-u iz 2006. i Dopuni iz 2008. Tim se stajalište izražava potpora želji Hrvatske za korištenjem ŠFD-a. U uvodnoj izjavi 6. navodi se da predložena dopuna, u skladu sa stajalištem Unije, odražava političku obvezu Švicarske da s Hrvatskom pregovara o sporazumu o ŠFD-u koji se temelji na jednakoj osnovi kao i za prethodne korisnike te se izračunava proporcionalno izvornom ŠFD-u. U uvodnoj izjavi 7. navodi se da predložena dopuna nema financijskih posljedica za proračun Unije. U uvodnoj izjavi 8. navodi se da „predložena dopuna ne stvara niti namjerava stvoriti obvezujuće ili pravne obveze ijednoj strani na temelju nacionalnog ili međunarodnog prava”.

45. U jedinom članku sporne odluke navodi se da Komisija odobrava Dopunu iz 2013. te ovlašćuje potpredsjednicu odgovornu za vanjske odnose, u njezinu svojstvu potpredsjednice Komisije, i člana Komisije odgovornog za regionalnu politiku da je potpiše u ime Unije.

46. Dopuna iz 2013. kao potpisnike „za Europsku uniju” navodi te članove Komisije, a „za Švicarsku Konfederaciju” švicarsko Savezno vijeće. Ta dopuna sadržava uvodnu rečenicu i tri točke.

47. U prvoj točki švicarsko Savezno vijeće pristaje na pregovore s Hrvatskom o sporazumu u vezi s plaćanjem ŠFD-a u iznosu od 45 milijuna švicarskih franaka (uz doprinos iznesen u prvoj smjernici MoR-a iz 2006.), izračunatom za razdoblje od pet godina, počevši od odobrenja tog doprinosa švicarskog parlamenta. Švicarsko Savezno vijeće, nadalje, namjerava davati doprinose do 31. svibnja 2017.<sup>11</sup> Sukladno točki 2. (provedba dodatnog ŠFD-a), švicarsko Savezno vijeće pristaje predložiti švicarskom parlamentu da odobri dodatna sredstva u iznosu od 45 milijuna švicarskih franaka počevši od 2014. godine. U točki 3. navodi da se druge smjernice utvrđene u MoR-u iz 2006. i njegovu prilogu primjenjuju *mutatis mutandis*.

48. Komisija tvrdi da je tijekom sastanaka Radne skupine za EFTA-u 15. i 23. listopada 2013. pružila dodatne informacije i potvrdila svoje stajalište. Pravna služba Vijeća i države članice usprotivili su se Komisijinu postupanju, osobito tomu što glede rezultata pregovora nije zatražila odobrenje Vijeća te tomu što nije poštovala nadležnosti država članica. Stoga je Predsjedništvo Vijeću i državama članicama koje su se sastale unutar Vijeća podnijelo nacrt zaključaka kojima bi oni formalno odobrili ishod pregovora sa sastanka Vijeća 19. studenoga 2013. (datum navodno poznat Komisiji). Vijeće navodi da je ESVD na sastanku 23. listopada 2013. iznio Komisijino neslaganje s tim zaključcima.

49. Radna skupina za EFTA-u tijekom sastanka 31. listopada 2013. odlučila je pripremiti i poslati Vijeću nacrt skupa zaključaka Vijeća i država članica koje su se sastale unutar Vijeća kojima se navodi da Dopunu iz 2013. trebaju potpisati švicarsko Savezno vijeće, Predsjedništvo Vijeća i Komisija te da Komisijina uloga treba biti jednaka onoj iz MoR-a iz 2006. i Dopune iz 2008. Tijekom sastanka dan prije, predstavnici ESVD-a obavijestili su Predsjedništvo Vijeća da Komisija namjerava odbiti mandat određen tim zaključcima.

50. Povjerenik za regionalnu politiku 7. studenoga 2013. potpisao je Dopunu iz 2013. u ime Unije. Postupio je tako na temelju sporne odluke te bez prethodnog odobrenja Vijeća. Idući dan švicarskim je vlastima poslao potpisanu Dopunu iz 2013. uz popratno pismo.

51. Vijeće i države članice koje su se sastale unutar Vijeća 19. studenoga 2013. usvojili su stajalište o spornoj odluci, nakon primitka pisanog doprinosa Pravne službe Vijeća o pravilnom postupku za sklapanje instrumenata s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama kojima nije svrha biti pravno obvezujući, ali koji sadržavaju političke obveze Unije. Vijeće je 9. prosinca 2013. usvojilo stajalište kojim izražava neslaganje s načinom na koji je Komisija postupila u ovom i sličnim slučajevima.

11 — Odnosno do isteka švicarske pravne osnove (Savezni zakon od 24. ožujka o suradnji s državama istočne Europe)

52. Švicarska i Hrvatska 30. lipnja 2015. potpisale su bilateralni okvirni sporazum o provedbi Švicarsko-hrvatskog programa suradnje na smanjenju ekonomskih i socijalnih nejednakosti unutar proširene Europske unije.

## Prigovori i postupak

53. Tužba Vijeća za poništenje sporne odluke temelji se na članku 263. UFEU-a te sadržava dva tužbena razloga. Prvim tužbenim razlogom tvrdi se da je Komisija, donijevši spornu odluku, prekršila načelo raspodjele ovlasti iz članka 13. stavka 2. UEU-a te, s obzirom na to, također načelo institucionalne ravnoteže. Drugim tužbenim razlogom tvrdi se da se Komisijinim postupanjem koje je dovelo do<sup>12</sup> donošenja odluke o potpisivanju Dopune iz 2013. krši načelo lojalne suradnje iz članka 13. stavka 2. UEU-a. Iako Vijeće stoga traži poništenje sporne odluke, ono zahtijeva da Sud naloži da učinci odluke ostanu na snazi do njezine zamjene. Vijeće također zahtijeva da se Komisiji naloži snošenje troškova.

54. Komisija od Suda zahtijeva da odbije tužbu. Tvrdi da je sporna odluka donesena uz potpuno poštovanje ograničenja ovlasti dodijeljenih Ugovorima te da je postupala potpuno poštujući načelo lojalne suradnje. Komisija od Suda također zahtijeva da Vijeću naloži snošenje troškova.

55. Vijeće je, sukladno članku 60. stavku 1. Poslovnika, zatražilo da Sud predmet uputi velikom vijeću.

56. Uz osnovne podneske Vijeća i Komisije, češkoj, finskoj, francuskoj, njemačkoj, grčkoj, mađarskoj, litavskoj i poljskoj vladi te vladi Ujedinjene Kraljevine dopušteno je intervenirati te su one podnijele pisana očitovanja. Na raspravi 2. lipnja 2015. glavne stranke i isti intervenijenti, uz iznimku finske, mađarske, litavske i poljske vlade, podnijeli su usmena očitovanja. Svi intervenijenti podupiru tužbu Vijeća.

## Analiza

### *Dopuštenost*

57. Prema mojem mišljenju, prethodno je pitanje koji su akti koje je moguće pobijati u smislu članka 263. UFEU-a. Jasno je da je sporna odluka akt Komisije<sup>13</sup>, iako je moguće da nije jasno što zapravo taj uvjet iz članka 263. UFEU-a podrazumijeva<sup>14</sup>. Međutim, na prvi je pogled manje očito predstavlja li ta odluka akt koji bi mogao proizvesti pravne učinke prema trećima.

12 — Vidjeti također dolje navedenu točku 118.

13 — Sporna odluka spada u „opće akte, zakonodavne ili druge prirode te pojedinačne akte”: vidjeti presudu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 56.

14 — U nedavnoj presudi Sud je ispitao meritum tužbe za poništenje u skladu s člankom 263. UFEU-a protiv postupanja Komisije kojim je, prema navodima Suda, „provela svoje namjere izražene 5. kolovoza 2013.”, odnosno Međunarodnom sudu za pravo mora u ime Unije podnijela pisani podnesak (presuda Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, t. 37.). Sud je kao predmet tužbe Vijeća naveo da Komisija „[nije] podn[i]jela sadržaj pisanog podneska podnesenog u ime Unije [...] na prethodno odobrenje Vijeću” (t. 38. iste presude). Logično, Sud je u tom predmetu tužbu Vijeća morao smatrati dopuštenom (vidjeti također dolje navedenu bilj. 17.). Međutim, ako je o tome riječ, postavlja se niz pitanja o području primjene članka 263. UFEU-a. Kako se potvrđuje usklađenost s rokovima iz posljednjeg stavka članka 263. UFEU-a ako je mjera koja se pobija djelovanje institucije kojim ona „prov[odi] svoje namjere”? Ako se tužba usvoji, što se točno poništava? Je li i dalje potrebno utvrditi predstavlja li mjera kojom su te namjere provedene akt koji je moguće pobijati u smislu članka 263. UFEU-a? Koliko je širok pojam „prov[odenja] [...] namjere”? Je li bitno radi li se o namjerama upravo one institucije protiv koje je podnesena tužba za poništenje? Doista, može li postupak predviđen člankom 263. biti upotrijebljen za traženje poništenja Komisijina propusta djelovanja (što je, čini se, svrha članka 265. UFEU-a)?



58. Na dopuštenost tužbe Vijeća za poništenje nije uložen prigovor. Unatoč tome, Sud je nadležan po službenoj dužnosti ispitati može li se sporna odluka pobijati na temelju članka 263. UFEU-a jer se radi o pitanju iz njegove nadležnosti<sup>15</sup>; ali ne može svoju odluku temeljiti na tužbenom razlogu koji je ispitao po službenoj dužnosti a da prethodno nije pozvao stranke da podnesu svoja očitovanja o tom tužbenom razlogu<sup>16</sup>. Nadalje, takvo ispitivanje dopuštenosti logično prethodi ispitivanju merituma svakog tužbenog razloga<sup>17</sup>.

59. Nijedna stranka u pisanim očitovanjima nije iznijela zašto smatra da sporna odluka (ne) zadovoljava uvjete iz članka 263. UFEU-a. Međutim, odgovarajući na pitanja Suda, obje su stranke na raspravi objasnile u kojoj mjeri Dopuna iz 2013., unatoč svojem neobvezujućem karakteru, može imati pravne učinke ili posljedice. Takva pitanja očito su relevantna ne samo za pitanje primjenjuje li se postupak utvrđen člankom 218. UFEU-a već i za činjenicu da su samo akti koji proizvode pravne učinke oni protiv kojih se može pokrenuti postupak na temelju članka 263. UFEU-a. Stoga smatram da je strankama dana dovoljna prilika da budu saslušane. Posljedično, Sudu je dopušteno ispitati to pitanje nadležnosti po službenoj dužnosti.

60. Članak 263. UFEU-a predviđa mogućnost da Sud ispita zakonitost akata Komisije (osim preporuka i mišljenja) koji proizvode pravne učinke prema trećima. Takvo ispitivanje mora se moći provesti za sve akte koje donose institucije Unije, neovisno o njihovoj naravi ili obliku, pod uvjetom da im je cilj proizvesti pravne učinke<sup>18</sup>. Stoga karakteriziranje akta kao „političkog” ne znači nužno da ne ulazi u područje primjene članka 263. UFEU-a, pod uvjetom da proizvodi pravne učinke. Isto vrijedi i za slučaj izostanka posebnih pravila u Ugovorima o postupku donošenja posebnog akta<sup>19</sup>.

61. U slučajevima kada je osporavana zakonitost akata donesenih izvršavanjem nadležnosti Unije u međunarodnim pitanjima, čini se da je Sud primijenio drukčije metode za procjenu učinaka akta. Tako pobijani akt može imati pravne učinke osobito zbog svojeg sadržaja i namjere svojeg tvorca<sup>20</sup>. Ti se učinci mogu odnositi na odnose između institucija Unije kao i na odnose između država članica i institucija Unije<sup>21</sup>. Ili cilj akta može biti omogućiti Uniji sudjelovanje u vanjskom djelovanju koje proizvodi pravne učinke čiji je utjecaj na institucije, države članice i pravo Unije potrebno ispitati<sup>22</sup>. Tako je tužba za poništenje akta čija je namjera sklapanje međunarodnog sporazuma proglašena dopuštenom jer je sporazum imao za cilj proizvesti pravne učinke<sup>23</sup>, kao što je to bio slučaj s odlukom kojom je Vijeće Komisiji htjelo nametnuti precizan i detaljan postupak za pregovaranje o međunarodnom sporazumu<sup>24</sup>. Iako su preporuke Međunarodne organizacije za vinogradarstvo i

15 — Vidjeti, primjerice, presudu Planet/Komisija, C-564/13 P, EU:C:2015:124, t. 20. i navedenu sudsku praksu.

16 — Vidjeti, primjerice, presude Komisija/Irska i dr., C-89/08 P, EU:C:2009:742, t. 57. te Planet/Komisija C-564/13 P, EU:C:2015:124, t. 20. i navedenu sudsku praksu.

17 — Međutim, Sud nije primijenio takav redoslijed analize u presudi Francuska/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, t. 26. U tom predmetu Sud nije prvo ispitao Komisijin prigovor da „Smjernice o regulatornoj suradnji i transparentnosti” zaključene između Komisije i Sjedinjenih Američkih Država nisu bile obvezujuće niti su proizvele pravne učinke te stoga nije bilo Komisijine mjere protiv koje se mogla podnijeti tužba za poništenje. Sud nije smatrao potrebnim odlučiti o tim prigovorima jer je tužbeni zahtjev trebalo odbiti u meritumu. U drugim predmetima Sud je smatrao potrebnim ispitati meritum kako bi odlučio o dopuštenosti zbog neraskidive veze između obaju pitanja: vidjeti, primjerice, presudu Francuska/Parlament, C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, t. 20. i navedenu sudsku praksu. Vidjeti također točku 36. i navedenu sudsku praksu u mojem mišljenju u predmetu Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490. Čini se da je Sud u presudi Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663 imao potpuno drukčiji pristup kojim je možda prošireno područje primjene tužbe iz članka 263. UFEU-a: vidjeti gore navedenu bilj. 14. Ako je pravo stajalište to da je Sud spreman biti manje strog kada je riječ o dopuštenosti u međuinstitucionalnim sporovima u kojima je potrebno razriješiti važno načelno pitanje, možda bi bilo bolje da to izričito izjavi.

18 — Vidjeti presudu Komisija/Vijeće, C-425/13, EU:C:2015:483, t. 26. i navedenu sudsku praksu. Taj je uvjet prvi put iznesen u presudi Komisija/Vijeće, tzv. „ERTA”, 22/70, EU:C:1971:32, t. 42.

19 — Čini se da se na tome temelji presuda Komisija/Vijeće, C-27/04, EU:C:2004:436.

20 — Vidjeti presudu Komisija/Vijeće, C-425/13, EU:C:2015:483, t. 27. i navedenu sudsku praksu te presudu Athinaiki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 42.

21 — Vidjeti, primjerice, presudu ERTA, t. 55.

22 — *Ibidem*, t. 47. i 53.

23 — Presuda Francuska/Komisija, C-372/91, EU:C:1994, t. 15.

24 — Vidjeti presudu Komisija/Vijeće, C-425/13, EU:C:2015:483, t. 29. U točki 28. Sud se također pozvao na svoju prethodnu odluku (u presudi Komisija/Vijeće, C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 40.) u skladu s kojom akt koji je usvojen na temelju članka 218. stavaka 3. i 4. proizvodi pravne učinke. Čini se da su, unatoč naglasku Suda na sadržaju akta, pravni učinci utvrđeni na temelju formalnog testa, odnosno onog iz odredaba koje su navedene kao pravni temelj.

vinarstvo izvan opsega dopuštenosti tužbe prema članku 263. UFEU-a te nisu obvezujuće prema međunarodnom pravu, za njih je utvrđeno da je, osobito zbog njihove ugradnje u pravo Unije, njihova „namjena [...] da presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije u području zajedničke organizacije tržišta vina”<sup>25</sup>.

62. Čini se da je druga metoda razmatranje naravi spornog akta zajedno s tužbenim razlogom. Tužbe na temelju članka 263. UFEU-a, među ostalim, mogu se podnijeti zbog nenadležnosti. Neovisno o tome proizvodi li sam akt pravne učinke, činjenica da ga je donijela institucija različita od one kojoj Ugovori daju nadležnost znači da akt donošenja odluke ima pravne učinke (zbog prisvajanja ovlasti druge institucije). Primjena te metode u ovom predmetu značila bi da – kada je Komisija donijela odluku iako je, s obzirom na meritum tužbenih razloga, Ugovorima propisano da je donošenje te odluke u nadležnosti Vijeća – sporna Komisijina odluka ima pravne učinke u smislu članka 263. UFEU-a.

63. Jednak zaključak proizlazi iz razmatranja učinaka same sporne odluke, uključujući njezin cilj.

64. Sporna odluka akt je kojim je Komisija odobrila vanjsko djelovanje Unije u obliku neobvezujućeg međunarodnog sporazuma s trećom državom te odobrila potpisivanje tog sporazuma. Unija (djelujući putem potpisnika za to ovlaštenih spornom odlukom) je zatim vanjski djelovala potpisavši taj sporazum, čime je izrazila svoju suglasnost s njime.

65. Da je Dopuna iz 2013. bila međunarodni sporazum u smislu članka 218. UFEU-a (tako da označava „svaku pogodbu subjekata međunarodnog prava koja ima obvezujuću pravnu snagu, kakav god bio njezin formalni naziv”)<sup>26</sup>, tužba Vijeća bila bi očito usmjerena protiv akta koji ima pravne učinke. Spornom odlukom također bi se izražavala suglasnost Unije da je na međunarodnom planu taj sporazum obvezuje na temelju međunarodnog prava<sup>27</sup>. Takav akt stvara obveze te stoga proizvodi pravne učinke<sup>28</sup>. Nasuprot tomu, kao što je to Sud utvrdio u presudi Francuska/Komisija, s obzirom na to da međunarodni sporazum namjerava proizvesti pravne učinke, akt kojim se traži njegovo sklapanje mora biti podložan ispitivanju<sup>29</sup>. Štoviše, tada bi također bilo jasno da je prema članku 218. stavcima 2. i 6. UFEU-a Vijeće, a ne Komisija, bilo nadležno odobriti sadržaj i potpisivanje sporazuma.

25 — Presuda Njemačka/Vijeće, C-399/12, EU:C:2014:2258, t. 63. i 64.

26 — Presuda Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 83. i navedena sudska praksa. Članak 218. UFEU-a primjenjuje se na ugovore u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) podtočke (i.) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija od 21. ožujka 1986. (A/CONF.129/15) (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija iz 1986.); vidjeti presudu Francuska/Komisija, C-327/91, EU:C:1994:305, t. 25. Vidjeti također mišljenje 1/13, EU:C:2014:2303, t. 37.

27 — Prema međunarodnom pravu, odobrenje i potpisivanje predstavljaju načine izražavanja pristanka vezanosti sporazumom: vidjeti članak 11. Bečke konvencije iz 1986. te Bečke konvencija o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969., Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 1155., str. 331. (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija iz 1969.).

28 — Vidjeti članak 18. Bečke konvencije iz 1969. te Bečke konvencije iz 1986.

29 — Presuda Francuska/Komisija, C-327/91, EU:C:1994:305, t. 15.

66. Međutim, nesporno je da Dopuna iz 2013. nije takav sporazum. Na temelju međunarodnog prava i prava Unije, obvezujući učinak sporazuma osobito ovisi o volji stranaka da ih taj sporazum obvezuje na temelju međunarodnog prava<sup>30</sup>. Ta se namjera utvrđuje osobito na temelju stvarnih odredbi sporazuma i okolnosti u kojima je sklopljen<sup>31</sup>. Za razliku od toga, naziv i oblik sporazuma nisu odlučujući za utvrđivanje je li međunarodni sporazum obvezujući<sup>32</sup>.

67. U ovom predmetu MoR iz 2006. i Dopuna iz 2013. odražavaju suglasnost volja, kao rezultat pregovora između Unije i Švicarske u odnosu na političku obvezu potonje da pregovora s Hrvatskom o sporazumu o dogovorima za plaćanje ŠFD-a. Neovisno o tome radi li se o jednostranoj ili uzajamnoj obvezi, to pravno ne mijenja njezin neobvezujući karakter. Prema sadržaju Dopune iz 2013., Švicarska „namjerava dati doprinose do 31. svibnja 2017.“. Švicarska također „pristaje na pregovore” s Hrvatskom i „pristaje predložiti švicarskom parlamentu da odobri dodatna sredstva”. Druge smjernice utvrđene u MoR-u iz 2006. i u njegovu Prilogu također se primjenjuju na sporazum o ŠFD-u za Hrvatsku<sup>33</sup>. Stoga se sporazum između Švicarske i Unije sastoji od „smjernica” te su obveze Švicarske izražene pojmovima koji označavaju namjeru, a ne obvezujućom terminologijom (poput „mora”, „obvezuje se”) kojom se izražavaju obveze. Štoviše, ni Dopuna iz 2013. ni MoR iz 2006. ne sadržavaju klauzule o, primjerice, stupanju na snagu, ratifikaciji, registraciji ili deponiranju negdje drugdje ili pak klauzule o rješavanju sporova u vezi s njima. Ta razmatranja, promatrana zajedno, snažno upućuju na izostanak namjere da Dopuna iz 2013. obvezuje.

68. Okolnosti sporazuma o Dopuni iz 2013. upućuju na jednak zaključak. Uvodna izjava 8. sporne odluke navodi da Dopuna iz 2013. „ne stvara niti namjerava stvoriti obvezujuću ili pravnu obvezu za ikoju stranku na temelju nacionalnog ili međunarodnog prava”. Izvješće švicarskog Saveznog vijeća pripremljeno za švicarski parlament podržava to stajalište. To također znači da nijedna stranka nije prihvatila preuzimanje ikakve obveze zbog čijeg bi kršenja mogla biti proglašena odgovornom na temelju međunarodnog prava.

69. Međutim, činjenica da Dopuna iz 2013. nije međunarodni sporazum u smislu članka 218. UFEU-a ne podrazumijeva automatski da se spornom odlukom nisu namjeravali proizvesti pravni učinci. Doista, učinci sporazuma (obvezujućeg ili ne) na temelju međunarodnog prava različiti su od učinaka, prema pravu Unije, akta kojim (nadležna) institucija Unije izražava suglasnost s njegovim sadržajem i odobrava potpisivanje<sup>34</sup>.

30 — Vidjeti, primjerice, presudu Francuska/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, t. 42.

31 — *Ibidem*, t. 43. i 44.; vidjeti također presudu Međunarodnog suda (ICJ), Slučaj o pomorskom razgraničenju i teritorijalnim pitanjima između Katara i Bahreina, nadležnost i dopuštenost, presuda, Zbornik ICJ-a 1994., str. 112., str. 120.-121., t. 23. Kada su odredbe jasne, stranke ne mogu kasnije tvrditi da su imale drukčiju namjeru (t. 27. iste presude ICJ-a).

32 — Vidjeti mišljenje 1/75, EU:C:1975:145, odjeljak A, drugu točku. Vidjeti također presudu ICJ-a, Slučaj o pomorskom razgraničenju i teritorijalnim pitanjima između Katara i Bahreina, navedenu u gore navedenoj bilješci 31. Stoga upotreba izraza „memorandum o razumijevanju” („MoR”) ili njegove „dopune” nema odlučujuće posljedice. Vidjeti također ICJ, slučajevi Jugozapadne Afrike, preliminarni prigovori, Zbornik ICJ-a 1962, str. 331. U biti, ti se izrazi mogu upotrebljavati za obje vrste međunarodnih sporazuma. Odsjek za ugovore Ureda za pravne poslove Ujedinjenih naroda komentira da se izraz MoR „često upotrebljava za označavanje manje formalnog međunarodnog instrumenta nego što je to tipični ugovor ili međunarodni sporazum. Njime se često određuju operativne odredbe unutar okvirnog međunarodnog sporazuma. Također se koristi za uređivanje tehničkih ili detaljnih pitanja. [...] Primjerice, Ujedinjeni narodi obično sklapaju MoR-ove s državama članicama kako bi uredili svoje operacije održavanja mira ili dogovorili konferencije Ujedinjenih naroda. Ujedinjeni narodi smatraju takve [MoR-ove] koje su sklopili obvezujućima te ih registriraju po službenoj dužnosti”. Ujedinjeni narodi, *Treaty Handbook*, 2012., str. 68. Vidjeti također, primjerice, Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, drugo izdanje, Cambridge University Press, 2007., str. 26. te Gautier, P., „Non-binding Agreements”, u *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2006.).

33 — Točka 3. Dopune iz 2013.

34 — Postoje različiti instrumenti na temelju međunarodnog prava koji nisu obvezujući, no unatoč tome mogu navesti subjekte međunarodnog prava da promijene svoje postupanje, poput tumačenja ugovora nadležnih međunarodnih sudova i tribunala ili neobvezujućih odluka tijela međunarodnih organizacija.

70. Dopuna iz 2013. bila je dio kompromisa koji je doveo do zaključenja obvezujućih sektorskih sporazuma između Unije i Švicarske te je postavila parametre za pravno obvezujuće bilateralne sporazume između Švicarske i svake države članice korisnice. Na temelju Dopune iz 2013. treća država pokrenula je parlamentarni postupak kako bi započela pregovore o obvezujućem sporazumu s novom državom članicom EU-a. Kao rezultat potpisa koji je odobrila Komisija, za Uniju su tako postale obvezujuće posljedice koje međunarodno pravo pripisuje tom potpisu i odnosima između stranaka neobvezujućeg sporazuma.

71. Sporna odluka i potpisana Dopuna iz 2013. također proizvode pravne učinke prema drugim institucijama Unije i državama članicama. U mjeri u kojoj je Unija bila nadležna potpisati takav sporazum s trećom državom (neovisno o tome koja je institucija bila nadležna za njegovo odobravanje i potpisivanje te je li nadležnost za takvo postupanje bila isključiva ili podijeljena s državama članicama), potreba osiguravanja jedinstvenog vanjskog zastupanja Unije i načelo lojalne suradnje s tim u vezi – kako se primjenjuje na odnos između država članica i Unije te između institucija Unije – rezultirali su obvezama institucija Unije i država članica da surađuju u postizanju ciljeva Unije, da se suzdrže od ugrožavanja takvog djelovanja te da osiguraju dosljednost između različitih politika Unije<sup>35</sup>.

72. Zbog tih razloga, smatram da je tužba Vijeća doista podnesena protiv akta koji se može pobijati na temelju članka 263. UFEU-a.

## Meritum

### Uvodne napomene

73. Od Suda se ponovno zahtijeva da razmotri podjelu ovlasti između institucija Unije u pogledu vanjskog djelovanja Unije za koje Ugovorima, čini se, nisu propisana posebna postupovna pravila<sup>36</sup>. Tužbom Vijeća Sud se poziva da odluči koja se pravila prava Unije moraju poštovati da bi Unija postala stranka neobvezujućeg sporazuma s trećom državom.

74. Ako se člankom 17. UEU-a Komisiji ne dodjeljuje ovlast odobravanja i odobravanja potpisivanja u ime Unije sporazuma poput Dopune iz 2013., Komisija nije poštovala načelo izneseno u prvoj rečenici članka 13. stavka 2. UEU-a te spornu odluku treba poništiti. To bi također značilo da članak 17. UEU-a nije bio pravilna pravna osnova za spornu odluku.

75. Nasuprot tomu, ako Sud odbije prvi tužbeni razlog, zakonitost odluke može se unatoč tome osporavati. To je stoga što se akt poput sporne odluke mora temeljiti na stvarnoj nadležnosti Unije te mora navoditi odgovarajući pravni temelj. Doista, logično je da pitanje ima li Unija stvarnu nadležnost prethodi pitanju raspodjele ovlasti između institucija Unije u odnosu na pitanja za koja je ona nadležna. Također prethodi pitanju raspodjele nadležnosti između Unije i država članica (pitanje o kojem su se stranke izjasnile u svojim očitovanjima<sup>37</sup>) te potrebi da se navede pravni temelj. Nadalje, spor stranaka o području primjene članaka 16. i 17. UEU-a može postati bespredmetan s obzirom na sadržaj odredbi kojima se dodjeljuje stvarna nadležnost. U mjeri u kojoj se tim odredbama izričito propisuje postupak u odnosu na oblik radnje koju treba poduzeti za izvršavanje nadležnosti o kojoj je ovdje riječ, ni članak 16. ni članak 17. ne mogu sami po sebi uređivati pitanje koja je institucija bila nadležna djelovati.

35 — Vidjeti, primjerice, članak 21. stavak 3. UEU-a te članke 7. i 205. UFEU-a.

36 — Vidjeti također osobito presude Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400 kao i Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663.

37 — Vidjeti dolje navedene točke 82. do 84.

76. Stoga mi se čini da je od Suda zatraženo da odluči o načelnom pitanju („tko ima ovlast djelovanja: Vijeće ili Komisija”) u okolnostima u kojima na to pitanje možda nije potrebno odgovoriti. Razlog tomu jest to što od Suda *nije* zatraženo da ispita zakonitost sporne odluke zbog razloga koji se odnose na stvarnu nadležnost Unije ili izostanak bilo kakve izjave o nadležnosti u toj odluci. Iako prihvaćam da nijedna stranka možda nije imala interes za postavljanje tih pitanja, tužbom Vijeća otvara se niz prethodnih pitanja glede Unijine nadležnosti.

77. Sud po službenoj dužnosti ispituje je li određena institucija Unije ovlaštena djelovati<sup>38</sup>. *A fortiori*, isto mora vrijediti za nadležnost same Unije. Radi se o pitanju od tolike ustavne važnosti da se odnosi na javni poredak. Sud je na raspravi strankama postavio pitanja upravo o tom pitanju. Međutim, nijedna stranka nije odgovorila na pitanje koje odredbe Ugovora, u skladu s načelom dodjeljivanja ovlasti, dodjeljuju Uniji nadležnost da odobri MoR te odobri njegovo potpisivanje u području na koje se odluka odnosi (neovisno o tome jesu li te odredbe trebale biti navedene u spornoj odluci). Umjesto toga, obje stranke očitovale su se samo o zahtjevu navođenja pravnog temelja. Komisija je tvrdila da sporna odluka nije bila pravno obvezujuća te stoga nije trebala navesti (materijalni) pravni temelj; navođenje članka 17. UEU-a bilo je dovoljno. Ako je to bilo njezino stajalište, Komisija je logično trebala zatražiti od Suda da odbaci tužbu Vijeća kao nedopuštenu, s obzirom na to da ne postoji akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a<sup>39</sup>. Vijeće je vjerojatno smatralo da je sporna odluka imala pravne učinke (inače ne bi podnijelo tužbu) – na raspravi je potvrdilo to stajalište – ali ipak nije tvrdilo da je treba poništiti zbog toga što ne navodi (materijalni) pravni temelj. Smatram da zbog toga Sud ne može zaista razmatrati pitanje nadležnosti Unije ili zahtjev da se navede pravni temelj.

78. Nije postavljeno pitanje može li Unija, prema međunarodnom pravu ili pravu Unije, postati stranka neobvezujućeg ugovora. Također nije osporeno da Komisija, koja je zadužena za vanjsko predstavljanje Unije<sup>40</sup>, vodi pregovore o takvim sporazumima te ih, u načelu, smije potpisati. Nadalje, čini se da se i samo Vijeće slaže da se može napraviti razlika između, s jedne strane, memorandumâ o razumijevanju ili drugih sličnih instrumenata kojima Unija preuzima političke obveze te, s druge strane, administrativnih dogovora koje institucija ili tijelo Unije može zaključiti u svoje ime na temelju načela administrativne autonomije iz članka 335. UFEU-a. Što se tiče prethodnih pitanja ovlasti i nadležnosti prema međunarodnom pravu i pravu Unije, upućujem na načela iznesena u mojem mišljenju u spojenim predmetima C-103/12 i C-165/12, Parlament i Komisija/Vijeće<sup>41</sup>.

79. Stajalište Vijeća o obama tužbenim razlozima odgovara onom iznesenom u dokumentu Vijeća o sklapanju memorandumâ o razumijevanju, zajedničkim izjavama i drugim tekstovima koji sadržavaju političke obveze s trećim državama i međunarodnim organizacijama<sup>42</sup>. Taj dokument pripremljen je u kontekstu onoga što je Vijeće smatralo povećanom težnjom Komisije da potpisuje neobvezujuće instrumente koji sadržavaju političke obveze Unije. U svojim izlaganjima Komisija se pozvala na svoju izjavu u odgovoru na taj dokument, iznoseći da „[...] [stajalište Vijeća] nije u skladu s institucionalnom ravnotežom uspostavljenom Ugovorima” te potvrđujući da „[p]rilikom vanjskog predstavljanja Unije, Komisija će primjenjivati relevantne odredbe Ugovora”.

38 — Vidjeti, primjerice, presudu Salzgitter/Komisija, C-210/98 P, EU:C:2000:397, t. 56. i navedenu sudsku praksu.

39 — Obveza obrazlaganja primjenjuje se na sve akte protiv kojih se može podnijeti tužba za poništenje: vidjeti presudu Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 42.

40 — Vidjeti članak 17. stavak 1. UEU-a.

41 — EU:C:2014:334, t. 86. i 94. do 101.

42 — Dokument 12498/13 (priložen Komisijinu odgovoru na tužbu). Dokument se ne odnosi na instrumente koji sadržavaju samo administrativne aranžmane za praktičnu suradnju između tijela ili institucije EU-a te treće države ili međunarodne organizacije.

80. Pitanja predstavlja li prvotna mjera (odnosno zaključci iz 2012.) kojom su Vijeće i države članice koje su se sastale unutar Vijeća odobrili pregovaranje Dopune iz 2013. – akta koji spada u područje primjene članka 263. UFEU-a te koji je inače dopušten u skladu s Ugovorima – (logično) nisu upućena Sudu. Doista, bilo bi iznenađujuće da Vijeće traži poništenje vlastitih zaključaka. Također, Komisija vjerojatno nije zainteresirana za njihovo poništenje. Stoga smatram nepotrebnim osvrnuti se na Komisijino protivljenje uporabi hibridnih akata te na pitanje dovodi li se presudom Suda u predmetu C-28/12 Komisija/Vijeće<sup>43</sup> u sumnju zakonitost zaključaka iz 2012.

81. Konačno, postoje nesuglasice o tome je li pitanje podjele nadležnosti između Unije i država članica u pogledu Dopune iz 2013. upućeno Sudu (ili nije) te je li predmet tužbenog razloga na temelju kojeg se traži poništenje sporne odluke. Prvo ću razmotriti to pitanje.

#### Nadležnosti Unije i država članica

##### – Argumentacija

82. U kontekstu svojeg prvog tužbenog razloga, Vijeće navodi da izjavu Komisije od 17. prosinca 2012. shvaća kao njezino neslaganje sa sudjelovanjem država članica te njezin pristanak na dobivanje mandata od Vijeća koje djeluje na temelju članka 16. UEU-a. Dodaje da Komisija, potpisavši sama u ime Unije Dopunu iz 2013., nije poštovala nadležnost država članica te je time prekršila načelo dodjeljivanja ovlasti iz članka 4. stavka 1. UEU-a. Taj argument također je iznesen u potporu drugom tužbenom razlogu Vijeća.

83. Vijeće priznaje da nije istaknulo poseban tužbeni razlog glede podijeljene ili isključive nadležnosti Unije. Ono, međutim, tvrdi da je njegova argumentacija s tim u vezi izričita i dovoljna te tvori ključan dio činjeničnog i pravnog konteksta koji pokazuje da je Komisija povrijedila načela raspodjele ovlasti i lojalne suradnje. Značajke koje upućuju na postojanje podijeljene nadležnosti su: (i.) ŠFD se odnosi na doprinose Švicarske državama članicama korisnicama; (ii.) dok ŠFD odražava političke obveze, sami doprinosi pravno su strukturirani obvezujućim bilateralnim sporazumima između Švicarske i svake države članice korisnice; (iii.) nisu sve države članice prihvatljive te (iv.), posljedično navedenom, Švicarska upućuje sredstva izravno državi članici korisnici, a ne kroz proračun Unije. U svakom slučaju, Vijeće tvrdi da podijeljena ili isključiva priroda nadležnosti Unije za potpisivanje Dopune iz 2013. ne može utjecati na postupak koji je potrebno slijediti glede tog potpisivanja te da Ugovori ne ograničavaju postupke Vijeća na one kojima se štite njegove vlastite ovlasti.

84. Komisija tvrdi da Vijeće također nije podržalo svoj navod da su MoR iz 2006. i dvije dopune u podijeljenoj nadležnosti Unije i država članica niti je formuliralo tužbeni razlog u pogledu nadležnosti potonjih. U svakom slučaju, na državama je članicama, a ne na Vijeću, da brane svoju nadležnost i ovlasti.

##### – Ocjena

85. Moje je tumačenje obaju tužbenih razloga da Vijeće zahtijeva poništenje sporne odluke jer Komisija nije poštovala raspodjelu ovlasti između Vijeća i Komisije te načelo lojalne suradnje koje se pri izvršavanju njezinih ovlasti primjenjuje u odnosu na druge institucije. Vijeće je priznalo da nije istaknulo nikakav tužbeni razlog kojim bi navelo da Komisija nije poštovala ili raspodjelu nadležnosti između Unije i država članica ili dužnost lojalne suradnje koja se primjenjuje između institucija Unije i država članica. Stoga se od Suda ne zahtijeva da poništi spornu odluku zbog bilo kojeg od tih razloga.

43 — EU:C:2015:282. Vidjeti gore navedenu bilj. 9.

86. Tvrdnjom da se argumentima koji se odnose na podijeljenu nadležnost podržava tužbeni razlog ili tužbeni razlozi na kojima se tužba temelji Vijeće zanemaruje razliku između argumenta i tužbenog razloga. Tužbeni razlog je tvrdnja koja, ako je prihvaćena, dovodi do prihvaćanja tužbenog zahtjeva<sup>44</sup>. Za razliku od toga, argument objašnjava ili navodi *zašto* je potrebno usvojiti tužbeni razlog te zašto bi mogao dovesti do takvog rezultata. Argument stoga mora podupirati tužbeni razlog. U ovom slučaju izričiti argumenti Vijeća o podijeljenoj nadležnosti ne objašnjavaju *zašto* se spornom odlukom ne poštuje ili raspodjela ovlasti između Vijeća i Komisije (prvi tužbeni razlog) ili načelo lojalne suradnje koje treba poštovati pri izvršavanju njihovih ovlasti (drugi tužbeni razlog). Vijeće zapravo samo prihvaća da ti argumenti ne utječu na postupak. Kako se meni čini, argumenti Vijeća o podijeljenoj nadležnosti stoga su bespredmetni.

87. U svakom slučaju, ni Vijeće ni države članice intervenijenti nisu potkrijepili svoje argumente o podijeljenoj nadležnosti navođenjem odredbi Ugovora kojima se, prema njihovu mišljenju, uspostavljaju (i.) nadležnost Unije te (ii.) podijeljena priroda te nadležnosti.

88. To ne znači da Ugovori sprečavaju Vijeće da tužbeni razlog temelji na propustu druge institucije da poštuje podjelu ovlasti između Unije i država članica. Ustaljena je sudska praksa da pravo država članica, Parlamenta, Vijeća i Komisije na pokretanje postupka, propisano drugim stavkom članka 263. UFEU-a, nije uvjetovano dokazivanjem pravnog interesa za pokretanje postupka<sup>45</sup>. Svaki od ovih tužitelja može zahtijevati poništenje akta iz članka 263. UFEU-a a da ne mora dokazivati pravni interes<sup>46</sup>. Smatram da to znači da svaka od tih stranaka može svoju tužbu temeljiti na tužbenom razlogu koji se odnosi na ovlasti druge stranke.

#### Ovlasti Vijeća i Komisije (prvi tužbeni razlog)

##### – Argumentacija

89. Prvi je tužbeni razlog Vijeća to da je Komisija, potpisavši sama u ime Unije i bez prethodnog odobrenja Vijeća Dopunu iz 2013., odlučila o politici Unije. Time je prekršila načelo raspodjele ovlasti iz prve rečenice članka 13. stavka 2. UEU-a i također načelo institucionalne ravnoteže. Komisija nije mogla bez prethodnog odobrenja Vijeća, na temelju vlastitih ovlasti iz članka 17. UEU-a, ni odobriti to potpisivanje. U skladu s člankom 16. UEU-a, Vijeće utvrđuje politiku Unije, među ostalim, u vanjskim odnosima. Tako Vijeće odobrava pregovore i političke obveze koja Unija preuzima prema trećim državama ili međunarodnim organizacijama. Iako Komisija predstavlja stajalište Unije (osim u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike i drugim slučajevima propisanim Ugovorima), ona ne može odrediti sadržaj tog stajališta. Vijeće tvrdi da su utvrđivanje politika i oblikovanje vanjskog djelovanja Unije širi od utvrđivanja stajališta Unije. Nadalje, započinjanje pregovora s trećom državom ili drugom međunarodnom organizacijom samo je po sebi čin utvrđivanja politike. To posebno vrijedi za odluku o potpisivanju; potpisivanje odražava Unijino prihvaćanje sadržaja instrumenta. Taj sadržaj ne može biti unaprijed predviđen pa stoga ne može biti obuhvaćen bilo kakvim „utvrđenim stajalištem”.

44 — To *a contrario* slijedi iz, primjerice, presude EFMA/Vijeće, C-46/98 P, EU:C:2000:474, t. 38.

45 — Vidjeti presude Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 53. kao i Parlament/Vijeće, C-355/10, EU:C:2012:516, t. 37. i navedenu sudsku praksu.

46 — Vidjeti, primjerice, presudu Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282, t. 18. i navedenu sudsku praksu. Zahtjev pokretanja postupka u svrhu zaštite podnositeljevih ovlasti primjenjuje se samo glede pokretanja postupaka utvrđenih trećim stavkom članka 263. UFEU-a, odnosno postupaka koje pokrenu Revizorski sud, Europska središnja banka i Odbor regija.

90. Vijeće osobito tvrdi da je Komisija utvrdila stajalište Unije jednostrano odlučivši: (i.) odnositi se prema pitanju kao da se radi o stvari koja je u isključivoj nadležnosti Unije; (ii.) promijeniti potpisnike Dopune iz 2013. tako da Komisija sama potpisuje u ime Unije; te (iii.) odobriti potpisivanje Dopune iz 2013. te time prihvatiti njezin sadržaj. Glede prvih dviju točaka, Komisija je postupila suprotno izričitoj volji Vijeća.

91. Činjenica da se članak 218. UFEU-a ne primjenjuje ne isključuje sudjelovanje Vijeća u postupku pregovaranja o takvim instrumentima i njihova sklapanja: članak 218. odražava opću podjelu ovlasti iz članka 16. i 17. UEU-a.

92. Vijeće dodatno tvrdi da potpisani tekst poslan švicarskim vlastima 7. studenoga 2013. nije jednak tekstu o kojem se raspravljalo unutar pripremnih tijela Vijeća utoliko što su se potpisnici i svojstva u kojima su potpisali razlikovali. Komisija je zapravo spriječila Vijeće da potpiše i pošalje vlastitu verziju Dopune iz 2013. Da je tako postupilo, švicarske vlasti imale bi dvije različite verzije. To bi se protivilo načelu jedinstva u vanjskom predstavljanju Unije (i objašnjava zašto Vijeće nije tražilo i nije moglo tražiti ponovno pregovaranje o Dopuni iz 2013.).

93. Konačno, glede pozivanja Komisije na svoje izvršne i upravljačke funkcije iz članka 17. stavka 1. UEU-a, Vijeće ne razumije, a Komisija nije objasnila, zašto se člankom 17. stavkom 1. UEU-a, ako se njime dodjeljuje pravo potpisivanja, ne dodjeljuje i ovlast započinjanja pregovora.

94. Komisija smatra da je nadležna za potpisivanje neobvezujućih instrumenata političke prirode u ime Unije, u mjeri u kojoj se njima odražava postojeće stajalište Unije. Potpisivanje predstavlja samo radnju vanjskog predstavljanja političkog stajališta koje je Vijeće prethodno utvrdilo. Stoga Komisiji nije uvijek potrebno odobrenje za započinjanje pregovora o njemu i za potpisivanje njegove konačne verzije. Vijeće pogrešno zastupa *de facto* primjenu članka 218. stavaka 3. i 5. UFEU-a.

95. Komisija podsjeća da nije nužno da zajedničko stajalište ima određeni oblik da bi postojalo<sup>47</sup>. Tako stajalište Unije može biti utvrđeno na temelju zaključaka Vijeća. U ovom predmetu spornom odlukom nije se odstupilo od stajališta Unije o ŠFD-u za Hrvatsku iznesenom u zaključcima iz 2012. Vijeće također ne osporava da je sadržaj Dopune iz 2013. u skladu s tim stajalištem te ne traži ponovne pregovore o njemu. Zaključci iz 2012. vrlo precizno određuju činjenični okvir i metodu. Stoga nije bilo prostora za bilo kakve pregovore Komisije o ikojem elementu. Vijeće nije navelo detalje, a kamoli dokaze, da je Komisija odstupila od tog okvira.

96. Potpisivanje Dopune iz 2013. oblik je vanjskog predstavljanja Unije, koje je člankom 17. stavkom 1. UEU-a povjereno Komisiji. Također se može povezati s izvršnim i upravljačkim funkcijama Komisije iz članka 17. stavka 1. UEU-a, kako se odražavaju u MoR-u iz 2006. te dopunama iz 2008. i 2013. Komisija tvrdi da je stajalište Vijeća zbunjujuće. S jedne strane, Vijeće tvrdi da je pojam određivanja politike širi od utvrđivanja stajališta Unije. Ako je o tome riječ, Komisija bi mogla djelovati na širem temelju, unutar utvrđene politike Unije. S druge strane, Vijeće također tvrdi da se člankom 16. stavkom 1. UEU-a od Komisije zahtijevalo da zatraži prethodno odobrenje Vijeća za potpisivanje. Komisija dodatno napominje da članak 17. stavak 1. UEU-a odražava članak I-26 Ugovora o Ustavu za Europu: u kontekstu rasprave o toj odredbi u sklopu Europske konvencije iz 2003.<sup>48</sup>, Komisija je, uz potporu predstavnika nekoliko država članica, zatražila i dobila priznanje svoje uloge i odgovornosti u vanjskom predstavljanju.

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

48 — SL 2004., C 310, str. 1.



97. Komisija tvrdi da je neosporno da je podrobno izvješćivala Vijeće. U svojem odgovoru Vijeće je prvi put navelo podatke koje je dobilo o iznosu doprinosa o kojem se raspravljalo. Međutim, Komisija ističe da je Švicarska dosljedno zauzimala stajalište da određivanje iznosa švicarskog doprinosa predstavlja pitanje o kojem sama Švicarska jednostrano odlučuje. Komisija nije znala ni za kakve prigovore Vijeća glede rezultata kontakata sa Švicarskom. U svojoj tužbi Vijeće nije podnijelo – i nije moglo podnijeti – prigovor u odnosu na sadržaj.

98. U svakom slučaju, Vijeće ne može u svojem odgovoru prvi put izraziti zabrinutost zbog sadržaja Dopune iz 2013. i njezine povezanosti sa zaključcima iz 2012. Zabrinutost je trebala biti izražena tijekom sastanaka održanih unutar Vijeća ili najkasnije u tužbi Vijeća. Ti su navodi, čak i da su dopušteni, neutemeljeni. Nisu ni u kakvoj vezi s člankom 16. UEU-a; odnose se na prirodu Dopune iz 2013., a ne na ovlasti Vijeća. Ako Vijeće, kao što to Komisija pretpostavlja, upućuje na navodnu hibridnu prirodu (Unijinu i međuvladinu) zaključaka, u Ugovorima ne postoji temelj za takve hibridne akte. Također, Ugovori ne propisuju ulogu rotirajućeg Predsjedništva Vijeća da potpisuje dopunu. Obrazloženje Vijeća je, osim toga, nebitno, s obzirom na to da ono ne prigovora iznosu ŠFD-a. Komisija je osigurala dosljednost već utvrđenog pristupa Vijeća.

– Ocjena

99. Prva rečenica članka 13. stavka 2. UEU-a odražava načelo institucionalne ravnoteže, koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih<sup>49</sup>. Ako jedna institucija zadire u ovlasti druge, nije poštovana ta odredba.

100. U ovom je slučaju pitanje je li Komisija prekoračila svoje ovlasti iz Ugovora, osobito iz članka 17. UEU-a, te time prisvojila ovlasti Vijeća iz članka 16. UEU-a. Ako je odgovor potvrđan, taj je zaključak dovoljan za poništenje sporne odluke.

101. Smatram da je odgovor na to pitanje potvrđan.

102. U predmetu koji se odnosio na ovlast Komisije da zaključi Smjernice o regulatornoj suradnji i transparentnosti sa Sjedinjenim Američkim Državama Sud je utvrdio da uvjeti pod kojima se mjera poput neobvezujućih smjernica može usvojiti zahtijevaju da se „na odgovarajući način uzme u obzir raspodjela ovlasti i institucionalna ravnoteža uspostavljena [Ugovorima u relevantnom području]”<sup>50</sup>. To podrazumijeva da izostanak posebnih postupaka u Ugovorima glede nekih oblika radnji nije zapreka za primjenu tih instrumenata u vanjskim odnosima Unije. Sud je upozorio da se njegova presuda ne „tumači na način da prihvaća Komisijin argument da je činjenica da mjera poput Smjernica nije obvezujuća dovoljna da se toj instituciji dodijeli nadležnost za njezino donošenje”<sup>51</sup>. Iako je Sud time zaključio da se (sadašnji) članak 218. UFEU-a ne primjenjuje<sup>52</sup>, nije utvrdio koji se postupci primjenjuju i koja je odgovarajuća ovlast ili koje su odgovarajuće ovlasti institucija glede Smjernica o kojima je bila riječ u tom predmetu.

103. U ovom slučaju članak 17. UEU-a jedina je pravna osnova utvrđena u spornoj odluci. Nije spomenuta nadležnost dodijeljena Uniji za donošenje odluke poput one o kojoj je ovdje riječ<sup>53</sup>.

49 — Vidjeti presudu Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, t. 61. i navedenu sudsku praksu.

50 — Presuda Francuska/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, t. 40. Vidjeti također presudu ERTA, 22/70, EU:C:1971:32, t. 72. te moje mišljenje u spojenim predmetima Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334, t. 99. i 100.

51 — Presuda Francuska/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, t. 40.

52 — *Ibidem*, t. 45.

53 — Vidjeti gore navedene točke 75. do 77.

104. Politike Unije oblikuju se u Europskom vijeću i Vijeću. Bez njihova prethodnog djelovanja Komisija ne može znati koju politiku Unije (vanjski) predstavljati. Ovlast Vijeća propisana drugom rečenicom članka 16. stavka 1. UEU-a da obavlja funkcije utvrđivanja politika kako je utvrđeno u Ugovorima<sup>54</sup> znači da Vijeće ima ovlast odlučiti koje je (ne)djelovanje potrebno za postizanje zajedničkih politika kako su utvrđene Ugovorima<sup>55</sup>, osobito Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Ono tako mora postupiti s obzirom na stajalište Europskog vijeća, u skladu s člankom 15. stavkom 1. UEU-a, o općim političkim smjernicama i prioritetima Unije. Treći podstavak članka 16. stavka 6. UEU-a potvrđuje tu vezu. Europsko vijeće utvrđuje strateške smjernice; Vijeće za vanjske poslove oblikuje vanjsko djelovanje Unije na temelju tih smjernica.

105. Zatim Komisija, u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a, (među ostalim) osigurava primjenu Ugovora i mjera koje su na temelju njih donesene, izvršava koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije kako je utvrđeno u Ugovorima te, uz nekoliko iznimaka, osigurava predstavljanje Unije i njezinih politika u vanjskim odnosima<sup>56</sup>.

106. Stoga, u kontekstu vanjskih odnosa, kada se u članku 21. stavku 2. UEU-a navodi da Unija utvrđuje i provodi zajedničke politike i djelovanja radi postizanja ciljeva koji su u njima navedeni, Europsko vijeće utvrđuje strateške interese i ciljeve Unije u vanjskim odnosima<sup>57</sup>, Vijeće utvrđuje politike, a Komisija izvršava mjere kojima se provode te politike.

107. Što svaka ovlast podrazumijeva ovisi djelomice o instrumentu putem kojeg Unija vanjski djeluje. Za neke oblike instrumenata Ugovori izričito određuju ulogu svake institucije u vanjskom djelovanju te propisuju postupovna pravila za sudjelovanje Unije (i institucija putem kojih ona djeluje). Najčešći je primjer članak 218. UFEU-a. Međutim, za razliku od unutarnjeg djelovanja Unije, instrumenti putem kojih Unija vanjski djeluje nisu ograničeni na one koje Ugovori izričito predviđaju, utvrđuju im oblik i učinke te propisuju postupovne korake koje je potrebno poduzeti<sup>58</sup>. Kako Unija, kao pravna osoba<sup>59</sup>, djeluje na međunarodnom planu ovisi i o međunarodnom pravu i o pravu Unije<sup>60</sup>.

108. Drugdje sam, s obzirom na to da ne postoje posebna pravila koja propisuju postupke koji Uniji omogućuju vanjsko djelovanje putem jednostrano obvezujućih izjava, prihvatila da može postojati mogućnost za primjenu (dijelova) članka 218. UFEU-a na temelju analogije<sup>61</sup>. Međutim, kada se vanjskim djelovanjem Unije nju *nema* namjeru obvezati (ni bilo koju drugu stranku koja u njemu sudjeluje), ne vidim nikakav temelj za takvo tumačenje.

109. U ovom slučaju Komisija priznaje da je na Vijeću bilo da odluči hoće li otvoriti pregovore sa Švicarskom radi postizanja sporazuma o ŠFD-u za Hrvatsku; ta odluka uključuje određivanje politike. Komisija je na raspravi potvrdila da su zaključci iz 2012. predstavljali temelj za njezino otvaranje pregovora. To znači da Komisija također prihvaća da članak 17. stavak 1. UEU-a nije ispravan pravni temelj za odluku o otvaranju pregovora.

54 — Svoje tumačenje izraza „kako je utvrđeno u Ugovorima” objasnila sam u mišljenju u predmetu Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490, t. 93 i 94.

55 — Presuda Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 50.

56 — Vidjeti također t. 104. mojeg mišljenja u predmetu Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490.

57 — Vidjeti također prvi podstavak članka 22. stavka 1. UEU-a. Odluke Europskog vijeća provode se u skladu s postupcima predviđenima u Ugovorima (vidjeti treći podstavak članka 22. stavka 1. UEU-a).

58 — Zbog toga ne postoji ekvivalent popisu raspoloživih zakonodavnih instrumenata za unutarnje djelovanje Unije sadržanom u članku 288. UFEU-a.

59 — Vidjeti članak 47. UEU-a.

60 — Vidjeti također moja mišljenja u spojenim predmetima Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334, t. 107. kao i Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490, t. 94.

61 — Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334, t. 112. do 121. te 123. O mogućnosti primjene članka 218. UFEU-a u drugom kontekstu vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna u predmetu Njemačka/Vijeće, C-399/12, EU:C:2014:289, t. 101. do 114.

110. Slažem se da je na Vijeću da procijeni situaciju i odluči treba li Unija otvoriti pregovore s trećom državom radi sporazuma o pitanju koje čini dio „ili je povezano” s područjem za koje je Unija nadležna (neovisno o tome je li ta nadležnost isključiva ili podijeljena) te da odluči o politici Unije, interesima koje treba zastupati i bilo kakvim mogućim ograničenjima.

111. Smatram da određivanje politike uključuje odluku da se cilj za koji je Unija nadležna može postići ishođenjem opredijeljenosti (obvezujuće ili neobvezujuće) treće države da će isplatiti financijski doprinos novoj državi članici sukladno budućem bilateralnom sporazumu između tih dviju stranaka (pod pretpostavkom da nikakva odluka te vrste nije donesena ranije) te sudjelovanjem na taj način u vanjskom djelovanju u obliku pregovora te mogućem naknadnom sklapanju instrumenta radi ishođenja tog opredjeljenja.

112. Nakon što Vijeće izvrši tu ovlast odobravanjem pregovora, na Komisiji je da predstavlja Uniju u pregovorima, u skladu s odobrenjem Vijeća te politikama i interesima Unije. Međutim, ta početna odluka Vijeća ne isključuje ovlasti Vijeća iz članka 16. stavka 1. UEU-a da odluči treba li Unija postati stranka instrumenta koji je rezultat tih pregovora te ga potpisati.

113. Na Vijeću je da provjeri sadržaj sporazuma, oblik vanjskog djelovanja koji se koristi, jesu li poštovana relevantna ograničenja te je li i dalje potrebno da Unija postane stranka tog sporazuma. Ta razmatranja primjenjuju se bez razlike i na obvezujuće i na neobvezujuće sporazume kojih će Unija postati stranka. Vijeće mora odlučiti, u okolnostima poput onih o kojima je ovdje riječ, pridonose li obveze koje su Unija i treća država stvarno preuzele u sporazumu cilju koji se namjerava postići, jesu li potreba za takvim obvezama i oblik vanjskog djelovanja i dalje relevantni, je li Unija to spremna prihvatiti te pristaje li na sve posljedice koje međunarodno pravo (i pravo Unije) može pripisati vanjskom djelovanju. S obzirom na to, sama činjenica da sadržaj sporazuma odgovora pregovaračkoj ovlasti koju je dodijelilo Vijeće ne znači da Komisija može zanemariti ovlasti Vijeća iz članka 16. stavka 1. UEU-a te odlučiti hoće li postati stranka sporazuma poput Dopune iz 2013. Ni šutnja Vijeća o sadržaju Dopune iz 2013. ne znači nužno da je izvršilo svoju ovlast te dalo suglasnost odobravanju i potpisivanju Dopune iz 2013.

114. U svakom slučaju, sadržaj Dopune iz 2013. ne odgovara u potpunosti sadržaju zaključaka iz 2012. Tijekom pregovora o Dopuni iz 2013. Komisija je izvršila odabire i donijela odluke. Vijeće je trebalo odobriti te odluke. Zadaća vanjskog predstavljanja ne obuhvaća odlučivanje o tome treba li Unija sudjelovati u određenom obliku vanjskog djelovanja određenog sadržaja čiji su rezultat konkretne političke i pravne posljedice za Uniju (te moguće za države članice). U ovom slučaju zaključci iz 2012. nisu predvidjeli ukupan iznos ŠFD-a, trajanje financiranja, početak i kraj financiranja ili opseg primjene MoR-a iz 2006. i njegova priloga. Dopunom iz 2013. svako je od tih pitanja konkretizirano. Zaključci iz 2012. nisu niti su mogli unaprijed odrediti hoće li za Uniju i dalje biti poželjno sklopiti dopunu MoR-u iz 2006. koja je rezultat pregovora.

115. Stoga odbijam Komisijinu tvrdnju da su zaključci iz 2012. utvrdili činjenični okvir i metodu na način da nije bilo prostora za ikakve stvarne Komisijine pregovore. Vijeće je Komisiji zapravo dalo znatno diskrecijsko pravo u pregovorima o sporazumu. Međutim, *nije* ju ovlastilo da sama odluči je li rezultat pregovora dosljedan te i dalje poželjan u kontekstu politike Unije ili, u skladu s tim, da ovlasti jednog ili više svojih članova da potpišu nastalu Dopunu sami u ime Unije. Čak i da je Švicarska jednostrano utvrdila iznos ŠFD-a, na Vijeću je bilo da ispita je li taj iznos dovoljan, uzevši u obzir politiku koja se vodi te širi kontekst u kojem je Dopuna iz 2013. sklopljena. Osim toga, Dopuna iz 2013. nije samo razjašnjenje ili primjena postojećih obveza preuzetih MoR-om iz 2006. Odlučivanje o Dopuni iz 2013. zahtijevalo je posebnu procjenu je li, glede Hrvatske, ŠFD (još uvijek) potreban te pod kojim uvjetima.

116. Također, Komisija se ne može pozivati na činjenicu da je obavljala izvršne i upravljačke funkcije u skladu s MoR-om iz 2006. te drugim dopunama kako bi tvrdila da je mogla potpisati Dopunu iz 2013. zato što su joj u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a povjerene te dužnosti. Sama činjenica da Komisija obavlja te dužnosti ne ovlašćuje ju da potpiše sporazume kojima se u jednoj ili više njihovih odredaba potvrđuju te dužnosti.

117. Zaključujem da je donošenje odluke o tome hoće li se odobriti i potpisati neobvezujući međunarodni sporazum s trećom državom u nadležnosti Vijeća. Stoga smatram da Sud treba prihvatiti prvi tužbeni razlog jer je Komisija prekoračila svoje ovlasti iz članka 17. stavka 1. UEU-a te se stoga spornom odlukom krši prva rečenica njegova članka 13. stavka 2.

Načelo lojalne suradnje (drugi tužbeni razlog)

– Argumenti

118. Drugi je tužbeni razlog Vijeća to da je Komisija svojim postupanjem prekršila načelo lojalne suradnje propisano drugom rečenicom članka 13. stavka 2. UEU-a – jednako onomu koje se primjenjuje između država članica i institucija. Vijeće je na raspravi objasnilo da je drugi tužbeni razlog usmjeren djelomice protiv Komisijina postupanja koje je prethodilo donošenju sporne odluke, ali u većem dijelu protiv Komisijina postupanja nakon donošenja te odluke.

119. Kao prvo, Komisija je svjesno prisvojila ovlasti Vijeća iz članka 16. UEU-a te je stoga prekršila načelo institucionalne ravnoteže. Potpisala je Dopunu iz 2013. iako je Vijeće više puta od nje zahtijevalo da to ne učini. Prije donošenja sporne odluke Vijeće nikada nije izviješteno da je Komisija namjeravala ovlastiti samu sebe za potpisivanje Dopune iz 2013. bez prethodnog odobrenja te da to uradi prije nego što je Vijeće moglo dovršiti postupke koje je pokrenulo da bi ispravilo situaciju koju je Komisija stvorila. Činjenica da je ESVD, u ime Komisije, izrazio protivljenje zaključcima Vijeća koji su trebali biti doneseni 19. studenoga 2013. nije jednaka izvješćivanju Vijeća da Komisija sama i pod svojim uvjetima namjerava potpisati Dopunu iz 2013.

120. Kao drugo, Komisija je svjesno i jednostrano zanemarila ulogu država članica, što je u suprotnosti s člankom 4. stavkom 1. UEU-a. Pitanje nije može li Vijeće istaknuti zaseban tužbeni razlog glede nadležnosti država članica. Sporna odluka nije bila u skladu sa zaključcima iz 2012. jer njome nije poštovana podijeljena nadležnost glede tih zaključaka.

121. Kao treće, Komisija je svjesno postupila na način kojim su svi naponi Vijeća da ispravi situaciju što ju je stvorila Komisija bili bez učinka. Komisija nikada nije obavijestila Vijeće o svojoj namjeri donošenja sporne odluke i potpisivanja i slanja švicarskim vlastima Dopune iz 2013. Na sastancima Radne skupine za EFTA-u održanima između donošenja sporne odluke (3. listopada 2013.) i potpisivanja Dopune iz 2013. (7. studenoga 2013.) Vijeće je u više navrata zatražilo od Komisije da ne djeluje. Komisija pogrešno upućuje na to da Vijeće nije reagiralo dulje od mjesec dana. Zapravo, pitanje je (samo radi obavijesti) uvršteno na dnevni red prvog sastanka Radne skupine za EFTA-u nakon što je Vijeće (neformalno) obaviješteno o spornoj odluci. Na sastanku 23. studenoga 2013. od Komisije je više puta zatraženo da ne djeluje. Kada je na sastanku 31. listopada 2013. Radna skupina za EFTA-u smislila rješenje, ESVD ga je odmah odbio.

122. Kao četvrto, Komisija je svjesno postupila na način kojim je ugroženo načelo jedinstva u vanjskom predstavljanju Unije i Švicarska upletena u međuinstitucionalni spor. Bilo koja radnja Vijeća radi popravljivanja situacije obvezno bi zahtijevala da Švicarska potpiše još jednu različitu verziju Dopune iz 2013. Komisija također nije poštovala zaključke iz 2012. kojima se poziva na sklapanje sporazuma o ŠFD-u „u bliskoj suradnji s Predsjedništvom Vijeća” te na redovito savjetovanje s nadležnim pripremnim tijelom Vijeća o napretku pregovora.

123. Komisija prigovara da Vijeće nije objasnilo kako drugi tužbeni razlog, ako se usvoji, može utjecati na valjanost sporne odluke. Komisija osporava četiri argumenta istaknuta u prilog tom tužbenom razlogu.

124. Prvim argumentom u biti se ponavljaju argumenti Vijeća izneseni u prilog njegovu tužbenom razlogu. Međutim, Komisija je cijelo vrijeme Vijeću jasno iznosila svoje stajalište. Nadalje, činjenica da je Komisija prihvatila pristup Vijeća u prijašnjim slučajevima ne upućuje na to da u ovom slučaju nije poštovala svoju dužnost lojalne suradnje.

125. Drugi argument mora se odbiti jer Vijeće nije istaknulo (i nije moglo istaknuti) bilo kakav tužbeni razlog na temelju članka 4. stavka 1. UEU-a. Tužba Vijeća ne sadržava argument o tome kakve su mogle biti pojedinačne uloge država članica u ovom slučaju. Nijedna država članica nije unutar roka osporila spornu odluku.

126. Treći je argument neutemeljen. Stajalište Komisije o neobvezujućim instrumentima, osobito o Dopuni iz 2013., bilo je dobro poznato. Također, redovito je izvješćivala Vijeće. Nadalje, više od mjesec dana proteklo je od dana kada je Vijeće izviješteno o donošenju sporne odluke te potpisivanju Dopune iz 2013. Da je Vijeće strahovalo od ikakvih negativnih posljedica zbog Komisijina potpisa, moglo je i trebalo što prije podnijeti zahtjev za privremenu pravnu zaštitu. Činjenica da Vijeće od Suda traži da učinci sporne odluke ostanu na snazi do njezine zamjene dovode u pitanje tvrdnju da je zabrinuto zbog situacije koju je Komisija uzrokovala.

127. Glede četvrtog argumenta, Komisija tvrdi da je, kad je potpisala Dopunu iz 2013. te izvršavala ovlasti iz članka 17. UEU-a, osigurala vanjsko predstavljanje Unije. U svakom slučaju, nije uključila Švicarsku u međuinstitucionalni spor. Taj argument također se protivi zahtjevu da učinci sporne odluke ostanu na snazi.

#### – Ocjena

128. Dužnost međusobne lojalne suradnje institucija Unije u skladu s drugom rečenicom članka 13. stavka 2. UEU-a primjenjuje se zajedno s načelom institucionalne ravnoteže iz prve rečenice iste odredbe<sup>62</sup>. To načelo uređuje način na koji se izvršavaju ovlasti, valjano uspostavljene drugim odredbama Ugovora. Stoga ne može stvoriti obveze kada ne postoji ovlast i ne može izmijeniti te ovlasti<sup>63</sup>. Također se primjenjuje u vezi s drugim odredbama čija je posebna svrha uspostavljanje primjerene ravnoteže između različitih institucija, kao što je članak 218. UFEU-a<sup>64</sup>. Sud je u predmetu Komisija/Vijeće (C-425/13, EU:C:2015:483), u kontekstu zadaća različitih institucija na temelju odredaba kao što su članak 17. stavak 1. UEU-a te članak 218. UFEU-a, jasno dao do znanja da Vijeće i Komisija moraju poštovati drugu rečenicu članka 13. stavka 2. UEU-a. To je osobito važno za vanjsko djelovanje<sup>65</sup>. Ono nalaže da se svaka institucija suzdrži od mjera koje bi mogle ugroziti postizanje ciljeva Unije te da doprinese olakšavanju zadaća drugih institucija. U kontekstu načela lojalne suradnje kako se primjenjuje između Unije i država članica, Sud je utvrdio da ta obveza izvire iz zahtjeva jedinstva međunarodnog predstavljanja Unije<sup>66</sup>. Smatram da se jednako primjenjuje između institucija Unije.

62 — Vidjeti presudu Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 64. i 65.

63 — Vidjeti presudu Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, t. 84. i navedenu sudsku praksu.

64 — Vidjeti, glede članka 218. UFEU-a, presudu Komisija/Vijeće, C-425/13, EU:C:2015:483, t. 62, u kojoj je Sud okarakterizirao tu odredbu kao „autonomno i opće pravno pravilo, ustavnog značaja, s obzirom na to da institucijama Unije dodjeljuje određene ovlasti”.

65 — Vidjeti, glede članka 218. UFEU-a, presudu Komisija/Vijeće, C-425/13, EU:C:2015:483, t. 64.

66 — Vidjeti osobito presudu Komisija/Švedska, C-246/07, EU:C:2010:203, t. 73. i navedenu sudsku praksu.

129. Vijeće nije navelo ističu li se oba njegova tužbena razloga zajedno ili se drugi tužbeni razlog ističe podredno ako se prvi odbije. Na raspravi se činilo da se drugim tužbenim razlogom pruža dodatna potpora prvomu. Već sam zaključila da treba usvojiti prvi tužbeni razlog, s obzirom na to da je Komisija prekoračila svoje ovlasti iz članka 17. stavka 1. UEU-a, čime je prekršila prvu rečenicu članka 13. stavka 2. UEU-a. Ako se Sud slaže s tim zaključkom, isključena je potreba dodatnog razmatranja posebnog tužbenog razloga koji se temelji na drugoj rečenici članka 13. stavka 2. UEU-a.

130. Stoga ću nastaviti pod pretpostavkom da je prvi tužbeni razlog odbijen.

131. Ako je Komisija bila nadležna donijeti spornu odluku, ne može joj se prigovarati da nije poštovala načelo institucionalne ravnoteže jer je unatoč prigovorima Vijeća odobrila i zatim potpisala Dopunu iz 2013. (prvi argument)<sup>67</sup>. Naposljetku, prema toj pretpostavci, Vijeće nije imalo ovlast donošenja odluke niti je moglo zaustaviti Komisijinu odluku.

132. Glede drugog argumenta, načelo lojalne suradnje propisano drugom rečenicom članka 13. stavka 2. UEU-a ne odnosi se na raspodjelu nadležnosti između Unije i država članica. Stoga se tužbeni razlog koji se temelji na toj odredbi ne može podržati argumentom kojim se poziva na nadležnost država članica. U svakom slučaju, svako stajalište o osnovanosti tog argumenta pretpostavlja da je Unija nadležna te da je prethodno utvrđena povezanost između te nadležnosti i nadležnosti država članica<sup>68</sup>. Nijedan od tih navoda nije u potpunosti ispitan niti je o njemu odlučeno u ovom slučaju.

133. Također, Vijeće ne može prigovoriti da je Komisija potpisala Dopunu iz 2013. unatoč njegovim prigovorima i pokušajima ispravljanja situacije putem pokretanja postupaka Vijeća za odobravanje Dopune iz 2013. i odobravanje njezina potpisivanja (treći argument). U svakom slučaju, nakon donošenja sporne odluke, Vijeće je (tom odlukom) izviješteno o Komisijinoj namjeri potpisivanja Dopune iz 2013.

134. U mjeri u kojoj se treći argument odnosi na Komisijin propust da izvjesti Vijeće *prije* donošenja pobijanog akta, smatram da načelo lojalne suradnje ne daje Vijeću pravo protivljenja spornoj odluci jer se nije poštovalo njegovo izvorno odobrenje iz zaključaka iz 2012. (jer se pitanje javlja u kontekstu drugog tužbenog razloga samo ako se odbije prvi, a takvo odbijanje upućivalo bi na to da je sama Komisija mogla provjeriti tu usklađenost). Lojalna suradnja unatoč tome pretpostavlja dobru vjeru i aktivnu suradnju između institucija pri izvršavanju vlastitih i tuđih ovlasti. Komisija je trebala barem obavijestiti Vijeće. Ako to nije učinila, ne postavlja se pitanje je li se također trebala savjetovati s Vijećem<sup>69</sup>.

135. U ovom slučaju čini se da je Komisija obavijestila Vijeće o svojoj odluci tek na dan njezina donošenja. Postupila je tako unatoč tome što je znala da su članovi Radne skupine za EFTA-u djelovali pod pretpostavkom da će moći preispitati rezultate pregovora o Dopuni iz 2013. Postupajući na takav način te bez prethodnog obavještanja Vijeća, Komisija je načelo lojalne suradnje učinila neučinkovitim te onemogućila Vijeću da pruži svoj doprinos (ako je to željelo).

136. Međutim, smatram da Vijeće nije dokazalo da je ova povreda, osobito utjecajem na sadržaj ili oblik sporne odluke, dovela do njezine manjkavosti te da je dovoljna da je se poništi. Smatram da argumenti Vijeća u tom pogledu odgovaraju onima iznesenima u potporu prvom tužbenom razlogu.

67 — Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:490, t. 99.

68 — Vidjeti osobito gore navedenu točku 75.

69 — O obvezi savjetovanja koja izvire iz načela lojalne suradnje vidjeti presudu Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, t. 86.

137. Treći argument također se odnosi na Komisijino postupanje između donošenja sporne odluke i potpisivanja Dopune iz 2013. Ti argumenti odnose se na postupanje koje je nebitno za zakonitost sporne odluke (unatoč tome što mogu ići u prilog utvrđenju da je povrijeđeno načelo lojalne suradnje).

138. Prihvaćam mogućnost da je postupanje koje je prethodilo donošenju spornog akta suprotno načelu lojalne suradnje te da utječe na njegov sadržaj ili oblik. U odgovarajućim okolnostima to bi mogao biti ispravan temelj za poništenje tog akta.

139. Međutim, kada je utvrđeno da je sporni akt (te postupanje koje je dovelo do njegova donošenja) u skladu s bitnim odredbama Ugovora i inače u skladu s pravom Unije te se tužbeni razlog temeljen na načelu lojalne suradnje odnosi na postupanje nakon donošenja spornog akta, taj tužbeni razlog ne može biti relevantan u pogledu zakonitosti tog prethodnog akta. U mjeri u kojoj to postupanje utječe na kasniji akt (poput, u ovom slučaju, akt potpisivanja Dopune iz 2013.), tužba propisana člankom 263. UFEU-a, osobito ako se temelji na postupanju suprotnom obvezama suzdržavanja od određenog postupanja, može biti usmjerena protiv tog kasnijeg akta ako su zadovoljeni uvjeti dopuštenosti. S druge strane, kada se tužbeni razlog o povredi načela lojalne suradnje temelji na propustu djelovanja u skladu s pozitivnim obvezama koje izvire iz tog načela, tužba iz članka 265. UFEU-a (tužba zbog propusta) bila bi primjereniji pravni lijek.

140. Ako Sud odbije prvi tužbeni razlog, četvrti argument u prilog drugom tužbenom razlogu nestaje (ne bi postojala potreba da Vijeće izradi novu verziju Dopune iz 2013. kako bi ispravilo povredu tog načela). Nadalje, načelo lojalne suradnje iz druge rečenice članka 13. stavka 2. UEU-a ne uređuje odnose između Unije i trećih država.

141. Konačno, Komisijin argument da je Vijeće moglo i trebalo što prije uložiti zahtjev za privremenu pravnu zaštitu (propisan člankom 279. UFEU-a) vjerojatno je povezan sa zahtjevom za suspenziju primjene sporne odluke (sukladno članku 278. UFEU-a). Međutim, budući da takva mjera ne bi dovela u pitanje meritum predmeta pred Sudom, smatram da se ne može pozivati na činjenicu da Vijeće nije podnijelo nijedan takav zahtjev kako bi se osporavalo tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela lojalne suradnje.

142. Zaključujem da je drugi tužbeni razlog, ako se odbije prvi tužbeni razlog, također potrebno odbiti.

### **Zahtjev za održavanje na snazi učinaka sporne odluke**

143. Ako Sud poništi spornu odluku, Vijeće od njega zahtijeva da izvrši svoje diskrecijsko pravo sukladno drugom stavku članka 264. UFEU-a te naloži da učinci odluke ostanu na snazi do njezine zamjene. Zahtjev Vijeća temelji se na razmatranjima povezanim s pravnom sigurnošću i dosljednošću vanjskog djelovanja Unije.

144. Učinci akta koji je proglašen ništavim mogu biti održani, uzimajući u obzir razloge pravne sigurnosti, osobito ako bi trenutačni učinci njegova poništavanja doveli do ozbiljnih negativnih posljedica za zainteresirane osobe i kada se zakonitost pobijanog akta ne osporava zbog njegova cilja ili sadržaja, nego zbog nenadležnosti njegova donositelja ili zbog povrede bitnih postupovnih odredbi, uključujući pogrešku u pogledu pravne osnove<sup>70</sup>. U takvim slučajevima Sud je odlučio da se učinci pobijane odluke održavaju na snazi do stupanja na snagu, u razumnom roku od dana proglašenja njegove presude kojom se akt poništava, novog akta utemeljenog na prikladnoj pravnoj osnovi<sup>71</sup>.

70 — Presuda Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 90. kao i navedena sudska praksa

71 — *Ibidem*, t. 93.

145. Smatram da su, u kontekstu predmeta povezanih s vanjskim odnosima, ti zahtjevi često potaknuti činjenicom da<sup>72</sup>, iako se u odnosu na treće stranke s kojima je Unija u vanjskim odnosima nije moguće pozvati na pravila Unije koja uređuju pravila o vanjskom djelovanju Unije, odluka o poništenju akta koji je omogućio i/ili bio temelj za vanjsko djelovanje Unije može kao posljedicu imati značajnu pravnu nesigurnost unutar i izvan Unije te ugroziti načela na kojima se temelje njezini vanjski odnosi.

146. U ovom slučaju učinci sporne odluke, odnosno odobrenje i odobrenje potpisivanja Dopune iz 2013., trebaju biti održani. U suprotnom, poništenje bi moglo ugroziti učinkovitost vanjskog djelovanja Unije, širi skup sporazuma sa Švicarskom koji predstavljaju pozadinu Dopune iz 2013., kasniji bilateralni sporazum između Švicarske i Hrvatske te (buduće) doprinose Švicarske Hrvatskoj.

147. Međutim, čini se teškim odrediti razdoblje u kojem treba održati te učinke na snazi. Takvo postupanje zahtijevalo bi potvrdu ispravnog pravnog temelja odluke koju treba donijeti (uključujući onaj koji uspostavlja stvarnu nadležnost) te odluku o tome je li Unija imala podijeljenu ili isključivu nadležnost. Smatram da Sud može ili odrediti (nužno arbitrarno) rok od, primjerice, jedne godine tijekom kojeg institucije i (ovisno o slučaju) države članice moraju poduzeti potrebne radnje za rješavanje ovih pitanja, ili održati na snazi učinke sporne odluke do stupanja na snagu nove odluke. Sklonija sam potonjoj mogućnosti.

### **Troškovi**

148. Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda, Komisiji, kao stranci koja nije uspjela u ovom postupku, treba naložiti snošenje troškova, što je Vijeće zahtijevalo u svojim podnescima. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, države članice koje su intervenirale snose vlastite troškove.

### **Zaključak**

149. S obzirom na ova razmatranja, predlažem Sudu da:

- poništi odluku Europske komisije od 3. listopada 2013. o potpisivanju Dopune Memorandumu o razumijevanju o švicarskom financijskom doprinosu od 27. veljače 2006.,
- održi na snazi učinke do stupanja na snagu odluke koju treba donijeti nakon presude Suda,
- naloži Komisiji snošenje troškova i
- naloži češkoj, njemačkoj, grčkoj, francuskoj, litavskoj, mađarskoj, poljskoj i finskoj vladi te vladi Ujedinjene Kraljevine snošenje vlastitih troškova.

72 — Nezavisni odvjetnik Wahl izrazio je zabrinutost zbog opetovanih zahtjeva za održavanjem učinaka jer to u biti podrazumijeva traženje od Suda da donese odluku bez posljedica, što nije uobičajena uloga sudskog tijela: vidjeti t. 40. mišljenja u spojenim predmetima Parlament i Komisija/Vijeće, C-132/14 do C-136/14, EU:C:2015:425.