



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 7. travnja 2016.¹

Predmet C-455/14 P

H
protiv
Vijeća Europske unije

Europske komisije

„Žalba – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Nacionalni stručnjak upućen Policijskoj misiji Europske unije u Bosni i Hercegovini – Odluka o preraspoređivanju – Članak 24. stavak 1. UEU-a – Članak 275. UFEU-a – Nadležnost Suda Europske unije – Ovlaсти nacionalnih sudova – Kategorije akata ZVSP-a – Pojam „mjere ograničavanja““

1. Ugovorom iz Lisabona napuštena je struktura od tri stupa Europske unije te su odredbe o Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (u daljnjem tekstu: ZVSP) uključene u opći okvir EU-a. Međutim, to nije dovelo do potpunog uključivanja ZVSP-a u pravo Zajednice, s obzirom na to da ta politika i dalje „podliježe posebnim pravilima i postupcima“².
2. Jedna su od istaknutih značajki posebnog okvira koji su sastavljači Ugovorâ osmislili za ZVSP ograničene ovlasti koje su u tom području dodijeljene Sudu Europske unije kao instituciji Unije. Slobodno se može reći da Sud Europske unije, unatoč relativnom proširenju njegove nadležnosti, sudski nadzor u pogledu pitanja koja se odnose na ZVSP obavlja samo u iznimnim okolnostima. Unatoč tomu, precizne granice te nadležnosti nisu potpuno jasne.
3. U ovom se predmetu Sudu pruža jedna od prvih prilika da utvrdi opseg svoje nadležnosti u pogledu ZVSP-a. Ključno je pitanje u ovom postupku, u biti, je li Opći sud bio nadležan razmatrati tužbu za poništenje odluka koje je donio voditelj misije EU-a uspostavljene na temelju ZVSP-a. Složenost i osjetljivost tog pitanja odražavaju se i u činjenici da se stajališta koje tri stranke u ovom postupku zastupaju znatno razlikuju. Zanimljivo je da sve te stranke smatraju da je obrazloženje pobijanog rješenja pogrešno, ali iz različitih razloga.

1 – Izvorni jezik: engleski

2 – Vidjeti članak 24. stavak 1. podstavak 2. UEU-a.

I – Pravni okvir

4. Policijska misija Europske unije (u daljnjem tekstu: EUPM) u Bosni i Hercegovini prvi je put uspostavljena Zajedničkom akcijom Vijeća 2002/210/ZVSP od 11. ožujka 2002.³ na razdoblje od jedne godine te je kasnije nekoliko puta produljivana, posljednji put Odlukom Vijeća 2009/906/ZVSP od 8. prosinca 2009. o EUPM-u u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Odluka 2009/906)⁴. Relevantne odredbe Odluke 2009/906 su sljedeće.

5. U članku 5. („Zapovjednik civilne operacije”) stoji:

- „1. Ravnatelj sposobnosti planiranja i vođenja civilnih operacija (CPCC) ujedno je i zapovjednik civilne operacije za EUPM.
2. Zapovjednik civilne operacije, u okviru političkog nadzora i strateškog usmjeravanja Političkog i sigurnosnog odbora (PSO) i sveukupne ovlasti Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (VP), na strateškoj razini izvršava zapovjedništvo i nadzor nad EUPM-om.
3. Zapovjednik civilne operacije osigurava pravilnu i učinkovitu provedbu odluka Vijeća kao i odluka PSO-a, među ostalim, izdajući voditelju misije upute na strateškoj razini i savjetujući ga i pružajući mu tehničku potporu.
4. Sveukupno upućeno osoblje ostaje pod punim zapovjedništvom nacionalnih tijela države koja upućuje ili predmetne institucije Unije. Nacionalna tijela prenose operativni nadzor (OPCON) nad vlastitim osobljem, timovima i jedinicama na zapovjednika civilne operacije.” [neslužbeni prijevod]

6. U članku 6. („Voditelj misije”) predviđa se:

- „1. Voditelj misije snosi odgovornost za EUPM te provodi zapovjedništvo i nadzor nad EUPM-om na terenu.
2. Voditelj misije provodi zapovjedništvo i nadzor nad osobljem, timovima i jedinicama iz država koje daju doprinos, kako ih je uputio zapovjednik civilne operacije, te je odgovoran i za upravljanje i logistiku, uključujući u pogledu sredstava, resursa i informacija koji su stavljeni na raspolaganje EUPM-u.
3. Voditelj misije daje upute sveukupnom osoblju EUPM-a radi učinkovite provedbe EUPM-a na terenu, pri čemu preuzima koordinaciju i svakodnevno upravljanje, slijedeći upute zapovjednika civilne operacije na strateškoj razini.

[...]

5. Voditelj misije odgovoran je za disciplinski nadzor nad osobljem. U odnosu na upućeno osoblje, disciplinski postupak provodi predmetno nacionalno tijelo ili institucija Unije.

[...]” [neslužbeni prijevod]

7. U relevantnom dijelu članka 7. stavka 2. stoji da se „EUPM prvenstveno sastoji od osoblja koje upute države članice ili institucije Unije” [neslužbeni prijevod].

3 — SL 2002., L 70, str. 1.

4 — SL 2009., L 322, str. 22.

8. Članak 8. stavak 2. („Status misije i osoblja EUPM-a”) glasi:

„Država ili institucija Unije koja je uputila člana osoblja odgovorna je za svaki zahtjev povezan s upućivanjem koji dolazi od člana osoblja ili je povezan s članom osoblja. Odnosna država ili institucija Unije odgovorna je za pokretanje svakog postupka protiv upućene osobe.” [neslužbeni prijevod]

9. U članku 9. („Zapovjedni lanac”) stoji:

„1. EUPM ima jedinstven zapovjedni lanac kao operacija za upravljanje krizama.

2. U okviru odgovornosti Vijeća, PSO obavlja politički nadzor i strateško usmjeravanje EUPM-a.

3. Zapovjednik civilne operacije, u okviru političkog nadzora i strateškog usmjeravanja PSO-a te ukupnih ovlasti VP-a, zapovjednik je EUPM-a na strateškoj razini te, kao takav, izdaje voditelju misije upute i daje mu savjete i tehničku potporu.

4. Zapovjednik civilne operacije izvještava Vijeće putem VP-a.

5. Voditelj misije provodi zapovjedništvo i nadzor nad EUPM-om na terenu i izravno odgovara zapovjedniku civilne operacije.” [neslužbeni prijevod]

10. Naposljetku, u članku 10. („Politički nadzor i strateško usmjeravanje”) stoji:

„1. PSO, u okviru odgovornosti Vijeća, obavlja politički nadzor i strateško usmjeravanje EUPM-a. Vijeće ovime ovlašćuje PSO da donosi relevantne odluke u skladu s trećim stavkom članka 38. Ugovora [o EU-u]. [...] Vijeće i dalje odlučuje o ciljevima i okončanju EUPM-a.

2. PSO redovito izvještava Vijeće.

3. PSO od zapovjednika civilne operacije i od voditelja misije dobiva, redovito i prema potrebi, izvješća o pitanjima iz područjâ njihove nadležnosti.” [neslužbeni prijevod]

II – Okolnosti spora

11. Žaliteljica u ovom predmetu je H, talijanska sutkinja koja je uredbom talijanskog Ministarstva pravosuđa od 16. listopada 2008. upućena EUPM-u u Sarajevu radi obavljanja dužnosti „Criminal Justice Unit Adviser” od 14. studenoga 2008. Njezino upućivanje produljeno je do 31. prosinca 2009., kako bi obavljala dužnosti „Chief Legal Officer”, te je dodatno produljeno do 31. prosinca 2010.

12. Odlukom od 7. travnja 2010., koju je potpisao voditelj osoblja EUPM-a, žaliteljica je od 19. travnja 2010. preraspoređena na mjesto „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” u uredu u Banjoj Luci (Bosna i Hercegovina).

13. Nakon što je primila odluku od 7. travnja 2010., žaliteljica je uložila pritužbu talijanskim tijelima, tvrdeći da je ta odluka iz nekoliko razloga nezakonita. Službenik u Stalnom predstavništvu Talijanske Republike pri Europskoj uniji e-poštom od 15. travnja 2010. obavijestio je žaliteljicu da je provedba odluke od 7. travnja 2010. odgođena.

14. Odlukom od 30. travnja 2010. voditelj misije odgovorio je na žaliteljčinu pritužbu potvrdivši odluku od 7. travnja 2010. te objasnivši da ju je on osobno donio zbog potrebe za savjetima glede kaznenog progona u uredu u Banjoj Luci.

15. Žaliteljica je 4. lipnja 2010. pred Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (regionalni upravni sud, Lacij) podnijela tužbu protiv EUPM-a za poništenje odluke od 7. travnja 2010. i za naknadu pretrpljene štete.

III – Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

16. Tužbom podnesenom 16. lipnja 2010. žaliteljica je zahtijevala poništenje odluke od 7. travnja 2010. te, ako je to potrebno, odluke od 30. travnja 2010. (u daljnjem tekstu: pobijane odluke). Usto, H je od Općeg suda tražila da naloži Vijeću, Komisiji i EUPM-u da nadoknade pretrpljenu štetu.

17. Tužbom podnesenom 17. srpnja 2010. žaliteljica je zahtijevala odgodu provedbe pobijanih odluka. Predsjednik Općeg suda rješenjem od 22. srpnja 2010. odbio je taj zahtjev (u daljnjem tekstu: rješenje o privremenim mjerama)⁵.

18. Opći sud rješenjem od 10. srpnja 2014. (u daljnjem tekstu: pobijano rješenje)⁶ odbacio je tužbu od 16. lipnja 2010. kao nedopuštenu te naložio H da snosi vlastite troškove kao i troškove Vijeća i Komisije.

IV – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

19. Žalbom koju je podnijela 19. rujna 2014. žaliteljica od Suda zahtijeva da:

- ukine pobijano rješenje;
- vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje;
- naloži tuženicima iz prvog stupnja snošenje troškova.

20. Vijeće od Suda zahtijeva da:

- odbije žalbu;
- zamijeni pravne navode Općeg suda koji se odnose na delegaciju ovlasti;
- naloži žaliteljici snošenje troškova.

21. Komisija od Suda zahtijeva da:

- ukine pobijano rješenje;
- odbaci tužbu kao nedopuštenu;
- podredno, odbaci tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem se odnosi na Komisiju te da, u pogledu preostalog dijela tužbe, vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje;
- naloži žaliteljici snošenje troškova.

22. H, Vijeće i Komisija iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 18. siječnja 2016.

5 — Rješenje H/Vijeće i dr., T-271/10 R, EU:T:2010:315

6 — Rješenje H/Vijeće i dr., T-271/10, EU:T:2014:702

V – Ocjena žalbenih razloga

A –Prvi žalbeni razlog

1. Navodi stranaka

23. Svojim prvim žalbenim razlogom žaliteljica tvrdi da je Opći sud, odbacivši njezinu tužbu kao nedopuštenu bez održavanja rasprave, povrijedio njezino pravo na obranu i članak 114. Poslovnika Općeg suda (u daljnjem tekstu: Poslovnik).

24. Vijeće i Komisija od Suda zahtijevaju da odbije taj žalbeni razlog.

2. Analiza

25. I ja smatram da taj žalbeni razlog nije osnovan.

26. Članak 114. stavak 1. Poslovnika ne obvezuje Opći sud da održi raspravu ako stranka zatraži donošenje odluke o dopuštenosti tužbe bez ulaženja u raspravljanje o meritumu. Prema trećem stavku te odredbe „[o]sim u slučaju drugačije odluke Općeg suda, nastavak postupka o zahtjevu je usmen”⁷. Njime se stoga izričito propisuje da Opći sud u tim slučajevima može donijeti presudu bez održavanja usmene rasprave.

27. Sud je u mnogim prilikama potvrdio da članak 114. Poslovnika strankama ne daje pravo na usmenu raspravu pred Općim sudom⁸ te da puka činjenica da je Opći sud o predmetu odlučio bez održavanja usmene rasprave ne predstavlja povredu prava stranaka na obranu⁹. U predmetnom postupku žaliteljica nije pružila nikakve dokaze o navodnoj povredi njezina prava na obranu.

28. U tom kontekstu, gotovo da nije potrebno istaknuti da rješenje o privremenim mjerama, nasuprot žaliteljčinim tvrdnjama, ne predstavlja priznanje nadležnosti Općeg suda da odlučuje u predmetu. Doista, predsjednik Općeg suda u tom je rješenju zaključio da nije potrebno donijeti odluku o dopuštenosti tužbe¹⁰.

29. S obzirom na to, Opći sud imao je pravo odlučiti da raspolaže dostatnim informacijama da nastavi s postupkom bez održavanja usmene rasprave. Stoga prvi žalbeni razlog treba odbiti.

B –Drugi žalbeni razlog

1. Navodi stranaka

30. Drugi žalbeni razlog usmjeren je protiv točaka 29. do 48. pobijanog rješenja, u kojima je Opći sud utvrdio da, u svjetlu članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a, nije nadležan razmatrati tužbu. Opći sud zauzeo je stajalište da žaliteljčin slučaj nije spadao pod jednu od iznimki od općeg pravila da sudovi Unije nisu nadležni u pitanjima ZVSP-a. Opći sud utvrdio je da je voditelj misije pobijane odluke usvojio na temelju ovlasti koje su mu delegirala talijanska tijela. U skladu s tim, zaključio je da

7 — Moje isticanje

8 — Vidjeti, među ostalim, rješenje u predmetu Regione Puglia/Komisija, C-586/11 P, EU:C:2013:459, t. 19.

9 — U tom pogledu vidjeti presudu Regione Siciliana/Komisija, C-417/04 P, EU:C:2006:282, t. 35. i 37.

10 — Rješenje H/Vijeće i dr., T-271/10 R, EU:T:2010:315, t. 26.

je na talijanskim sudovima da provedu nadzor zakonitosti pobijanih odluka te da razmotre tužbu za naknadu štete. Naposlijetku je dodao da, ako bi nadležni talijanski sud pobijane odluke smatrao nezakonitima, taj bi sud to mogao utvrditi te izvući potrebne zaključke, čak i u pogledu samog postojanja tih odluka.

31. Žaliteljica te zaključke kritizira prije svega zbog dvaju razloga. Kao prvo, tvrdi da je nadležnost Suda Europske unije isključena samo u pogledu akata koji su usvojeni u svrhe navedene u članku 25. UEU-a, u skladu s postupcima predviđenima člankom 31. UEU-a. Odluka o preraspoređivanju člana osoblja predstavljala bi tek upravnu odluku, a ne akt ZVSP-a u smislu članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a. Kao drugo, žaliteljica tvrdi da pojam „mjere ograničavanja” iz članka 275. UFEU-a obuhvaća sve akte Unije koji štetno utječu na interese pojedinaca, uključujući pobijane odluke. Prema njezinu mišljenju, to stajalište podupire presuda Općeg suda u predmetu *Sogelma*¹¹.

32. Vijeće smatra da su te tvrdnje neosnovane: Opći sud s pravom se proglasio nenadležnim. Međutim, Vijeće smatra da obrazloženje pobijanog rješenja sadržava dvije pravne pogreške. Kao prvo, kada je odlučio premjestiti H, voditelj misije nije izvršavao ovlasti koje mu je delegirala država članica porijekla, nego one koje mu je delegirala nadležna institucija Unije (samo Vijeće). Kao drugo, nacionalni sud koji je razmatrao predmet nema ovlast poništiti osporeni akt. Unatoč tomu, te pogreške – prema mišljenju Vijeća – ne čine zaključke Općeg suda neosnovanima.

33. Komisija se, pak, slaže s nekim kritikama koje je žaliteljica uputila protiv pobijanog rješenja, unatoč činjenici da tužbu smatra nedopuštenom. Prema Komisijinu mišljenju, nadležnost koju Sud Europske unije ima glede nadzora akata ZVSP-a nije ograničena u mjeri u kojoj je Opći sud to zaključio. Komisija smatra da se članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a trebaju tumačiti na način da isključuju nadležnost Suda Europske unije samo u pogledu akata ZVSP-a koji su izraz suverene vanjske politike („*actes de Gouvernement*”), a ne u pogledu akata kojima se ta politika samo provodi. Podredno, Komisija zauzima stajalište da članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a isključuju samo nadležnost Suda Europske unije da nadzire navodne povrede odredaba ZVSP-a, ali ne i nadležnost da nadzire navodne povrede drugih odredaba Unije. Stoga bi Sud Europske unije bio ovlašten ispitati zakonitost akata usvojenih u okviru ZVSP-a kada navodna nezakonitost proizlazi iz moguće povrede odredaba koje se ne odnose na ZVSP. Unatoč tomu, predmetna je žalba, prema Komisijinu mišljenju, nedopuštena iz sljedećih razloga: kao prvo, pobijane odluke ne mogu se smatrati pukim provedbenim aktima, s obzirom na to da imaju operativnu narav; kao drugo, razlozi za poništenje koje je žaliteljica iznijela u prvostupanjskom postupku zahtijevali su da Opći sud protumači Odluku 2009/906 (za što taj sud nije bio nadležan) ili su morali biti usmjereni protiv talijanskih tijela (te su se, u skladu s tim, morali iznijeti u okviru tužbe podnesene talijanskim sudovima).

2. Ocjena

34. Kako bi se ocijenio meritum tvrdnji koje je žaliteljica iznijela, smatram da je korisno prvo ih staviti u njihov pravilan pravni kontekst. S tim ciljem, ukratko ću prikazati neke ključne aspekte sustava sudskog nadzora pitanja koja se odnose na ZVSP uspostavljenog Ugovorom iz Lisabona. Potom ću razmotriti svaku od tih tvrdnji te donijeti odgovarajuće zaključke u pogledu navodnih pogrešaka u pobijanom rješenju.

11 — Presuda *Sogelma*/EAR, T-411/06, EU:T:2008:419

a) Uvod: o nadležnosti Suda Europske unije u pitanjima ZVSP-a

35. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, Ugovorima je ustanovljen cjelovit sustav pravnih lijekova i postupaka kojima je cilj osigurati nadzor zakonitosti akata Unije, a taj nadzor povjeren je Sudu Europske unije. Posljedično, fizičke ili pravne osobe, koje zbog pretpostavki za dopuštenost iz članka 263. stavka 4. UFEU-a ne mogu izravno pobijati opće akte Unije, zaštićene su od primjene tih akata u odnosu na njih. Kada provedba navedenih akata pripada institucijama Unije, te osobe mogu podnijeti izravnu tužbu pred sudovima Unije protiv provedbenih mjera pod pretpostavkama iz članka 263. stavka 4. UFEU-a te, na temelju članka 277. UFEU-a, pozvati se u prilog svojoj tužbi na nezakonitost općeg akta u pitanju. S druge strane, kada ta provedba pripada državama članicama, te osobe mogu isticati nevaljanost akta Unije u pitanju pred nacionalnim sudovima i potaknuti ih da se u tom pogledu obrate, na temelju članka 267. UFEU-a, Sudu putem prethodnih pitanja¹².

36. Međutim, ta načela nisu u potpunosti primjenjiva glede akata Unije usvojenih u području ZVSP-a. U vezi s tim, u članku 24. stavku 1. UEU-a te u članku 275. UFEU-a navodi se, u biti, da Sud Europske unije nije nadležan u pogledu odredaba koje se odnose na ZVSP ili akata usvojenih na temelju tih odredaba, uz iznimku dviju specifičnih situacija. Kao prvo, Sud Europske unije može nadzirati pridržavanje članka 40. UEU-a kojim je uspostavljeno pravilo o međusobnom nezadiranju između ZVSP-a i drugih nadležnosti Unije. Kao drugo, Sud Europske unije nadležan je odlučiti o tužbama za poništenje koje su fizičke ili pravne osobe podnijele protiv odluka o „mjerama ograničavanja” koje je Vijeće usvojilo u okviru ZVSP-a.

37. Smatram da treba istaknuti da Unija u području ZVSP-a ima ovlast usvajati akte koji su pravno obvezujući ne samo za njezine institucije nego i za države članice. Tekst članka 24. stavka 3.¹³ i članka 31. stavka 1. UEU-a¹⁴ u tom je pogledu osobito informativan. S druge strane, nije predviđeno da Unija u području ZVSP-a usvaja akte kojima se određuju opća apstraktna pravila koja pojedincima stvaraju prava i obveze¹⁵.

38. To u biti objašnjava zašto je ZVSP od svoje uspostave Ugovorom iz Maastrichta osmišljen kao skup pravila koja bih definirao kao *lex imperfecta*¹⁶, i to u dvostrukom smislu.

39. Kao prvo, u Ugovorima nije izričito predviđen nikakav sudski postupak za zaštitu ili izricanje kazni u slučaju povreda. U skladu s tim, gotovo da i ne postoji način osiguravanja da se neposlušne države članice¹⁷ ili institucije Unije¹⁸ pridržavaju tih pravila.

12 — Vidjeti presudu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 92. i 93. i navedenu sudsku praksu.

13 — U relevantnom dijelu te odredbe stoji: „Države članice *aktivno i bez zadržke* podupiru vanjsku i sigurnosnu politiku Unije u duhu lojalnosti i uzajamne solidarnosti i *u skladu su s* djelovanjem Unije u tom području [...] One se *suzdržavaju* od svakog djelovanja koje je suprotno interesima Unije ili koje bi moglo narušiti njezinu učinkovitost kao kohezivne snage u međunarodnim odnosima. Vijeće i Visoki predstavnik *osiguravaju* usklađenost s tim načelima” (moje isticanje).

14 — Ta odredba glasi: „Ako glasuje suzdržano, svaki član Vijeća može obrazložiti svoju suzdržanost davanjem formalne izjave na temelju ovog podstavka. *U tom slučaju nije obvezan primjenjivati tu odluku, ali prihvaća da ona obvezuje Uniju.* U duhu uzajamne solidarnosti dotična država članica *suzdržava se* od svakog djelovanja koje bi moglo biti u suprotnosti ili onemogućavati djelovanje Unije na temelju te odluke, a ostale države članice poštuju njezino stajalište” (moje isticanje).

15 — Tako ja razumijem zabranu Uniji da usvaja zakonodavne akte u području ZVSP-a, predviđenu člankom 24. stavkom 1. i člankom 31. stavkom 1. UEU-a.

16 — To je antički pojam koji dolazi iz rimskog prava i općenito se koristi za opisivanje zakona koji nameće neku obvezu i zabranjuje neko ponašanje, ali ne predviđa nikakvu kaznu za njegovu povredu.

17 — Smatram razumnim zauzeti stajalište da bi se postupci koji su u članku 7. predviđeni za ozbiljne povrede vrijednosti Unije trebali primjenjivati u pogledu djelovanja (ili nedjelovanja) država članica i u području ZVSP-a. S druge strane, čini se da su postupci zbog navodnih povreda na temelju članaka 258. do 260. UFEU-a potpuno isključeni kada je riječ o jednostavnim povredama pravila ZVSP-a. Unatoč tomu, istaknuto je da bi se ti postupci mogli primjenjivati kada bi sustavna i dugotrajna povreda pravila ZVSP-a (pored, eventualno, povrede drugih pravila Unije) mogla predstavljati povredu općih odredaba o vanjskom djelovanju Unije ili načela lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a koje je od posebnog značaja u ZVSP-u (vidjeti osobito članak 24. stavak 3. UEU-a). Vidjeti, primjerice, Hillion, C., „A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014., str. 24. do 28. Međutim, to se pitanje ne treba razmatrati u ovom predmetu.

18 — Primjerice, čini se da ne postoji nikakav postupak za nadzor je li djelovanje (ili nedjelovanje) institucija u području ZVSP-a u skladu s odredbama poglavlja 2. glave V. UEU-a.

40. Kao drugo, pojedincima čija se prava mogu povrijediti aktima koji su usvojeni u okviru ZVSP-a dostupni su samo ograničeni pravni lijekovi. Naime, pristup Sudu Europske unije – bilo izravni putem izravnih tužbi, bilo neizravni putem zahtjeva za prethodnu odluku – ozbiljno je ograničen.

41. U tom pogledu treba navesti da pojedinci mogu ostvariti određene oblike zaštite putem sudskih postupaka koji su dostupni pred njihovim domaćim sudovima. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo djelotvorne sudske zaštite opće je načelo prava Unije koje je potvrđeno i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima¹⁹. Važno je istaknuti da u članku 19. stavku 1. UEU-a stoji da „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije”²⁰. U članku 274. UFEU-a predviđa se, pak, da „[s]porovi u kojima je Unija jedna od stranaka nisu na osnovi toga izuzeti iz nadležnosti sudova država članica, osim kada je nadležnost dodijeljena [Sudu Europske unije]”.

42. Kako je to Sud više puta istaknuo, nacionalni sudovi, u suradnji sa Sudom Europske unije, obavljaju i njima povjerenu dužnost da osiguraju poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ²¹. Stoga je na državama članicama da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka koji osiguravaju poštovanje prava na djelotvornu sudsku zaštitu²².

43. Budući da nema pravila Unije koja uređuju to pitanje, na domaćim je pravnim sustavima svake države članice da odrede nadležne sudove i detaljna postupovna pravila kojima se uređuju pravna sredstva za zaštitu prava koja pojedinci izvode iz prava Unije. Postupovna pravila koja uređuju takva pravna sredstva pred nacionalnim sudovima ne smiju biti nepovoljnija od onih kojima su uređena slična domaća pravna sredstva (načelo ekvivalentnosti) te ne smiju uzrokovati da ostvarenje prava dodijeljenih pravom Unije bude praktički nemoguće ili pretjerano teško (načelo djelotvornosti)²³.

44. Unatoč gore navedenom, jasno mi je da su ovlasti dodijeljene nacionalnim sudovima, u slučajevima kada Sud Europske unije nije nadležan na temelju Ugovorâ, nužno ograničene. To ću detaljno objasniti u točkama 101. do 103. ovog mišljenja.

45. Narav *lex imperfecta* skupa pravila ZVSP-a očito je naslijeđe *sui generis* naravi drugog stupa koji je uspostavljen Ugovorom iz Maastrichta: hibridni sustav koji je spajao obilježja (tadašnjeg) prava Zajednice i međunarodnog javnog prava²⁴. Nepostojanje obvezujućeg mehanizma za sudsko rješavanje sporova očito je obilježje koje pripada međuvladinom dijelu ZVSP-a. Osim toga, u većini država članica Unije (ako ne i u svima) nacionalni sudovi tradicionalno se na određeni način suzdržavaju kada je riječ o utuživosti akata države u području vanjske politike²⁵.

46. Međutim, ZVSP je sada dio pravnog poretka Unije, iako zadržava određena posebna obilježja. Posljedično, na njega se ne primjenjuju uobičajeni mehanizmi provedbe i sankcioniranja koji postoje u okviru međunarodnog javnog prava.

19 — Vidjeti presudu Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 37. i navedenu sudsku praksu.

20 — Prema članku 4. stavku 1. i članku 5. stavku 2. UEU-a, države članice zadržavaju nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji. U skladu s tim, nacionalni sudovi trebaju zadržati nadležnost ako sastavljači Ugovorâ nadležnost nisu dodijelili Sudu Europske unije. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Gestoras Pro Amnistía i dr./Vijeće (C-354/04 P, EU:C:2006:667), t. 104. i stajalište nezavisne odvjetnice J. Kokott u postupku za mišljenje 2/13, EU:C:2014:2475, t. 96.

21 — Mišljenje 1/09, EU:C:2011:123, t. 69. i navedena sudska praksa

22 — Presuda T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 49. i navedena sudska praksa

23 — Presuda Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 39. i 43. i navedena sudska praksa

24 — Vidjeti presudu Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 202.

25 — Općenito, vidjeti Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8. izd., Oxford University Press, Oxford, 2008., str. 88. i 103. i slj.

47. Kao prvo, za razliku od država koje djeluju u okviru pravila međunarodnog javnog prava, države članice Unije ne mogu slobodno odlučiti kako će riješiti svoj međusobni spor²⁶. Članak 344. UFEU-a u tom je pogledu nedvosmislen²⁷ te nedavna sudska praksa Suda potvrđuje poprilično strogo tumačenje te odredbe²⁸. Stoga, unatoč ograničenoj nadležnosti koja je dodijeljena Sudu Europske unije (i nacionalnim sudovima) u području ZVSP-a, nijednom se drugom tijelu ne može povjeriti isključiva zadaća da u tom području osigura „poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ”²⁹.

48. Kao drugo, u sustavu EU-a nije prihvatljiv nijedan oblik odmazde ili bilo koje druge državne kazne³⁰, uključujući u području ZVSP-a. Kako je to Sud zaključio, država članica ni u kojim okolnostima ne može jednostrano, na vlastitu inicijativu usvojiti korektivne ili zaštitne mjere „kojima je cilj spriječiti da druga država članica postupa suprotno pravilima iz Ugovora”³¹ ili „kojima je cilj da se izbjegnu eventualne povrede pravila prava [Unije] od strane institucije”³².

49. Ta zapažanja naglašavaju dodatna ograničenja koja postoje u sustavu sudskog nadzora koji je Ugovorima uspostavljen u pogledu ZVSP-a. U kontekstu predmetnog postupka nije relevantno je li takav sustav u skladu s načelom da se Unija temelji na vladavini prava. Taj je sustav u biti rezultat svjesnog odabira sastavljača Ugovorâ, koji su odlučili da Sud Europske unije neće dodijeliti opću i apsolutnu nadležnost nad cjelinom Ugovorâ Unije. U skladu s tim, Sud pravila iz Ugovorâ ne može tumačiti na način da proširi svoju nadležnost izvan onoga što stoji u tim pravilima ili da stvori nove pravne lijekove koji u istima nisu predviđeni³³. Kao i svaka druga institucija Unije, i Sud mora poštovati načelo dodjeljivanja ovlasti. Osobito, sukladno članku 13. stavku 2. UEU-a, Sud mora „djel[ovati] u granicama ovlasti koje su [mu] dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima”. Stoga je na državama članicama, ako je potrebno, da reformiraju sustav koji je trenutačno na snazi, u skladu s člankom 48. UEU-a³⁴.

50. Unatoč tomu, nadležnost koja je u tom području Ugovorima dodijeljena Sudu ne smije se zanemariti. U tom je pogledu Sud istaknuo da odredbe kojima je isključena njegova nadležnost odlučivanja o valjanosti i tumačenju akata Unije predstavljaju iznimke te se, kao takve, moraju usko tumačiti³⁵. U skladu s tim, Sud je prihvatio nadležnost glede akata koji su se, unatoč činjenici da su usvojeni u okviru ZVSP-a, temeljili na horizontalnim pravnim osnovama ili onima koje nisu iz ZVSP-a, bilo materijalnim³⁶, bilo postupovnim³⁷. Nadalje, Sud Europske unije ovlašten je provjeriti, s jedne strane, je li akt ZVSP-a trebao biti usvojen na temelju odredbe koja nije iz ZVSP-a³⁸ te, s druge strane, je li akt ZVSP-a, u odnosu na koji se čini da je njegova nadležnost isključena, zbog svoje naravi, područja primjene i učinaka trebao biti usvojen u obliku akta ZVSP-a u odnosu na koji je, iznimno, nadležan³⁹.

26 — U pogledu međunarodnog javnog prava vidjeti savjetodavno mišljenje Stalnog suda međunarodne pravde, Status Istočne Karelje, 1923. P. C. I. J. (ser. B) br. 5 (23. srpnja), str. 27. Također vidjeti Shaw, M. N., *International Law*, 6. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2008., str. 1014.

27 — Ta odredba glasi: „Države članice obvezuju se da sporove o tumačenju ili primjeni Ugovorâ neće rješavati ni na koji drugi način osim onog koji je njime predviđen”.

28 — Vidjeti osobito mišljenje 2/13, EU:C:2014:2454, t. 201. do 214.

29 — Vidjeti članak 19. stavak 1. UEU-a.

30 — U tom pogledu vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1995:193, t. 27.

31 — Presuda Komisija/Francuska, 232/78, EU:C:1979:215, t. 9.

32 — Presuda Komisija/Francuska, C-45/07, EU:C:2009:81, t. 26.

33 — U tom pogledu vidjeti presudu Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće, C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 44.

34 — Presuda Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće, C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 45.

35 — U tom pogledu vidjeti presude Segi i dr./Vijeće, C-355/04 P, EU:C:2007:116, t. 53. i Gestoras Pro Amnistía i dr./Vijeće, C-354/04 P, EU:C:2007:115, t. 53.

36 — Presuda Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:75, t. 41 do 50.

37 — Presuda Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 69. do 74.

38 — Članak 40. UEU-a

39 — U tom pogledu te po analogiji vidjeti presude Segi i dr./Vijeće, C-355/04 P, EU:C:2007:116 i Gestoras Pro Amnistía i dr./Vijeće, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

51. Sada ću s obzirom na navedeno analizirati različite tvrdnje koje su iznesene u okviru drugog žaliteljičina žalbenog razloga, u prilog njezinu navodu da je Opći sud bio nadležan razmatrati njezinu tužbu.

b) Prvi dio: o odredbama i aktima glede kojih je nadležnost Suda Europske unije isključena

52. U prvom dijelu drugog žalbenog razloga postavlja se pitanje ustavne naravi, koje se odnosi na granice pravnog područja u kojem je nadležnost Suda Europske unije isključena. Glavno se pitanje može okvirno postaviti na sljedeći način: odnosi li se isključenje nadležnosti Suda Europske unije načelno na sve akte ZVSP-a ili samo na određene kategorije akata ZVSP-a?

53. U vezi s tim pitanjem, slažem se s Vijećem da, osim u pogledu nekoliko specifičnih iznimki koje su predviđene u Ugovorima, Sud Europske unije nije nadležan razmatrati tužbe koje se odnose na akte ZVSP-a.

54. Na početku moram naglasiti da je članak 24. stavak 1. UEU-a jedna od središnjih odredaba u pogledu ZVSP-a. U biti, slijedi uvodnu odredbu poglavlja 2. („Posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici”), odjeljka 1. („Opće odredbe”) glave V. UEU-a. Dok se u članku 23. UEU-a definiraju ciljevi ZVSP-a, u članku 24. UEU-a određeno je područje primjene ZVSP-a, njegov osnovni institucionalni okvir te osnovna načela.

55. Konkretno, u članku 24. stavku 1. započinje se definiranjem područja primjene ZVSP-a: obuhvaća „sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se odnose na sigurnost Unije”. Potom se određuje osnovni institucionalni okvir, jasnim navodom da ZVSP „podliježe posebnim pravilima i postupcima”, te se okvirno definiraju ključne uloge koje u tom području imaju Europsko vijeće, Vijeće i Visoki predstavnik. Naposljetku, u članku 24. stavku 1. UEU-a navodi se da, uz određene iznimke, Sud Europske unije „nema nadležnost u odnosu na te odredbe”.

56. U skladu s tim, kada se promatra s obzirom na kontekst, izraz „te odredbe” mora se odnositi na sve odredbe koje su u UEU-u predviđene u pogledu ZVSP-a: odnosno, na cijelo poglavlje 2. glave V. UEU-a. To tumačenje podupire i tekst članka 275. UFEU-a, u kojem se nadležnost Suda Europske unije isključuje u pogledu odredaba koje se odnose na ZVSP.

57. Dakle, ni doslovno ni sustavno tumačenje relevantnih odredaba Ugovora ne ide u prilog tvrdnjama žaliteljice i Komisije, prema kojima je potrebno praviti razliku između kategorija akata ZVSP-a ovisno o njihovoj naravi i sadržaju.

58. Točnije, što se tiče žaliteljičinih tvrdnji, ističem da poglavlje 2. glave V. UEU-a ne sadržava samo, s jedne strane, odredbe kao što su članci 25. i 31. UEU-a, koje se odnose na usvajanje glavnih odluka o politici u tom području od strane Europskog vijeća i Vijeća; nego i, s druge strane, odredbe kojima se uređuje usvajanje putem različitih postupaka raznih akata (izvršne, operativne ili provedbene naravi) drugih tijela: odnosno Visokog predstavnika⁴⁰, država članica⁴¹ i PSO-a⁴². Osim toga, mora se smatrati da je nadležnost Suda Europske unije isključena u pogledu akata ZVSP-a koje je donijelo drugo tijelo Unije, osnovano na temelju odredaba ZVSP-a, na koje su institucije i tijela navedeni u poglavlju 2. glave V. UEU-a možda delegirali svoje statutarne ovlasti. U biti, u članku 275. UFEU-a dodaje se da Sud Europske unije nije nadležan za „akte donesene na temelju [...] odredaba [ZVSP-a]”.

40 — Vidjeti osobito članak 27. i članak 34. stavak 4. UEU-a.

41 — Vidjeti osobito članak 24. stavak 3., članak 28. stavke 2. do 5., članke 32., 34. i 35. UEU-a.

42 — Vidjeti članak 38. UEU-a.

59. U svakom slučaju, čini mi se da bi se većina akata predviđenih u poglavlju 2. glavi V. UEU-a mogla smatrati „upravnim” aktima, ako se pod tim podrazumijeva da se njima uređuje ponašanje uprave Unije ili nacionalnih uprava. Kako je to gore spomenuto, Unija nema ovlast usvajati zakonodavne akte u tom području te su odredbe ZVSP-a, posljedično, povezane s pravima i obvezama tih uprava. Po samoj svojoj prirodi, čini se da je ZVSP operativna politika: jedno od sredstava kojima Unija ostvaruje svoje (široko definirane) ciljeve putem skupa (široko definiranih) djelovanja, koja su uglavnom izvršne i političke naravi. Međutim, široko tumačenje pojma „upravni akt” koje žaliteljica zagovara smanjilo bi područje primjene iznimki predviđenih u članku 24. stavku 1. UEU-a i članku 275. UFEU-a u tolikoj mjeri da bi se to teško moglo pomiriti sa širokom formulacijom tih odredaba.

60. Dalje, što se tiče Komisijinih tvrdnji, moram istaknuti da mi predloženo razlikovanje između akata suverene vanjske politike (ili *actes de gouvernement*) i provedbenih akata nije uvjerljivo.

61. Za početak, s obzirom na to da se u Ugovorima i u relevantnoj sudskoj praksi u tom pogledu ništa ne spominje te da Komisija nije dala nikakvo detaljno objašnjenje, nije mi potpuno jasno kako ta dva pojma treba razumjeti. Doista, čak i kad je se na raspravi upitalo da pruži objašnjenje o tom pitanju, Komisija je imala problema pri davanju nekih kriterija ili načela na temelju kojih bi se te dvije kategorije akata moglo razlikovati. Komisija se mučila i sa zahtjevom da navede konkretne primjere provedbenih akata usvojenih u kontekstu sličnom onom iz predmetnog postupka te koji ne sadržavaju nijedan pravi element vanjske politike.

62. Kako god bilo, moram istaknuti da se u poglavlju 2. glavi V. UEU-a nalazi nekoliko odredaba koje predstavljaju pravnu osnovu za usvajanje provedbenih akata⁴³. Dojma sam, s obzirom na narav i funkcioniranje ZVSP-a⁴⁴, da ti akti često mogu biti vrlo politički važni i osjetljivi. Općenitije, čak i kada se odnose na aspekte izvršne ili organizacijske naravi, provedbeni akti čine se sastavnim dijelom djelovanja ZVSP-a u čijem se okviru usvajaju. Teško mi je odrediti upravni element akta a da ne uzmem u obzir temeljni vanjskopolički cilj koji se želi ostvariti.

63. Međutim, Komisija tvrdi da je namjera sastavljača Ugovora bila da se iz nadležnosti Suda Europske unije isključe samo akti suverene vanjske politike. Neovisno o tome, Komisija, kako to Vijeće ističe, nije pružila nikakav dokaz u prilog toj tvrdnji. Zapravo, ne čini se da povijesna pozadina sastavljanja Ugovora iz Lisabona ide u prilog uskom tumačenju članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a koje Komisija predlaže⁴⁵.

64. Prema mojem mišljenju, da su sastavljači namjeravali uvesti iznimku od nadležnosti Suda Europske unije koja bi imala uže područje primjene – tako da u biti bude ograničena na akte suverene vanjske politike – drukčije bi sročili članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a. Doista, široka formulacija tih odredaba u oštroj je suprotnosti s ograničenijim tekstom članka 276. UFEU-a, u kojem je predviđena iznimka od nadležnosti Suda Europske unije u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde⁴⁶.

43 — Vidjeti osobito odredbe koje su navedene u gornjim bilješkama 40. do 42.

44 — *Supra*, t. 59. ovog mišljenja

45 — Vidjeti osobito dokumente Konvencije CONV 734/03, *Članci o Sudu i Općem sudu* i CONV 689/1/03 REV1, *Dopunsko izvješće o pitanju sudskog nadzora zajedničke vanjske i sigurnosne politike*. Ti se dokumenti odnose na sastavljanje članka III-282. nacrtu Ugovora kojim se uspostavlja Ustav za Europu, koji je u biti istovjetan sadašnjem članku 275. UFEU-a. U vezi s tim pitanjem vidjeti stajalište nezavisne odvjetnice J. Kokott u postupku za mišljenje 2/13, EU:C:2014:2475, t. 90.

46 — Ta odredba glasi: „U izvršavanju svojih ovlasti u pogledu odredaba [...] koje se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde, [Sud Europske unije] nije nadležan ispitivati valjanost ili razmjernost operacija koje provodi policija ili druge službe zadužene za izvršavanje zakona države članice ili izvršavanje odgovornosti država članica u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti” (moje isticanje).

65. Smatram da je ovdje potrebno razmotriti i alternativno tumačenje članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a koje je Komisija predložila. Komisija navodi da se te odredbe mogu tumačiti u smislu da ograničavaju nadležnost Suda Europske unije u odnosu na akte određene naravi i sadržaja, ali samo u pogledu određenih *tužbenih razloga* podnesenih Sudu Europske unije. Drugim riječima, zabranjivale bi Sudu Europske unije da tumači odredbe koje se odnose na ZVSP, ali ga ne bi sprečavale da ispituje zakonitost akta Unije (uključujući i ako je usvojen u okviru ZVSP-a) kada se razlozi nevaljanosti odnose na odredbe izvan ZVSP-a.

66. Ni to tumačenje članka 24. stavka 1. UEU i članka 275. UFEU-a nije mi uvjerljivo. Čini se da Komisija ponovno zanemaruje sam tekst tih odredaba i njihovu široku formulaciju. Kako je to gore istaknuto, člankom 275. UFEU-a isključena je nadležnost Suda Europske unije u pogledu „ak[ata] donesen[ih] na temelju [...] odredaba [ZVSP-a]”. Stoga, osim ako se primjenjuje jedna od izričito navedenih iznimki u tom članku, Sud Europske unije nema ovlast tumačiti ili ispitivati valjanost akta usvojenog na temelju odredaba ZVSP-a, neovisno o navodnim razlozima nevaljanosti. U skladu s tim, ne vidim tekstualnu osnovu za razlikovanje koje se temelji na naravi tužbenih razloga, kako to Komisija predlaže.

67. Međutim, to ne znači da se valjanost akata ZVSP-a nikada ne može ispitivati kada dođu u sukob s pravilima izvan ZVSP-a. Naime, Sud Europske unije nadležan je nadzirati poštovanje klauzule o međusobnom nezadiranju iz članka 40. UEU-a⁴⁷.

68. Prije nego što je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, Sud je više puta istaknuo da je nekadašnji članak 47. UEU-a davao sudstvu Unije ovlasti da osigura da akti Unije koji su usvojeni u okviru ZVSP-a ne zadiru u ovlasti koje je Ugovor o EZ-u dodjeljivao Zajednici⁴⁸. Ugovorom iz Lisabona ta je odredba stavljena izvan snage i zamijenjena, u biti, člankom 40. UEU-a. Unatoč izmjenama te odredbe koje nikako nisu bile beznačajne, čini mi se da je bit te sudske prakse i dalje primjenjiva⁴⁹: Sud Europske unije može provjeravati jesu li akti Unije trebali biti usvojeni na temelju odredaba Ugovorâ koje se odnose na druge politike. Taj sud stoga treba primijeniti test „težišta” kako bi odredio prikladnu pravnu osnovu akta usvojenog u okviru ZVSP-a, ali koji je navodno trebao biti usvojen na temelju materijalne odredbe izvan ZVSP-a⁵⁰.

69. Osim toga, izlažući se opasnosti ozbiljnog smanjivanja područja primjene i značaja članka 40. UEU-a, čini mi se da bi Sud Europske unije trebao biti također nadležan provjeravati da se aktom ZVSP-a prikriveno ne izmjenjuje akt usvojen na temelju odredaba izvan ZVSP-a. Ako bi se odnosnim aktom to činilo, to bi očito imalo utjecaj na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje drugih nadležnosti Unije⁵¹.

70. U tom pogledu, istaknuo bih da Sud do sada nije zauzeo čvrsto stajalište o tome može li akt Unije imati dvije ili više materijalnih pravnih osnova koje uključuju i odredbe ZVSP-a i odredbe izvan ZVSP-a⁵². Čini mi se da, barem u većini slučajeva, odredba ZVSP-a i odredba izvan ZVSP-a ne bi bile kompatibilne, s obzirom na to da su postupci predviđeni za njihovo usvajanje previše različiti da bi ih

47 — Ta odredba glasi: „Provedba [ZVSP-a] ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije iz članaka 3. do 6. [UFEU-a]. Slično tomu, provedba politika navedenih u tim člancima ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije temeljem [poglavlja koje se odnosi na ZVSP].”

48 — Vidjeti presudu Komisija/Vijeće (ECOWAS), C-91/05, EU:C:2008:288 t. 33. i navedenu sudsku praksu.

49 — S druge strane, dvojbeno je vrijedi li još uvijek pretpostavka prema kojoj odredbe izvan ZVSP-a u slučaju sukoba općenito imaju prednost pred odredbama ZVSP-a. Međutim, to pitanje nije relevantno u predmetnom postupku.

50 — Sud je sada vjerojatno ovlašten provjeravati i obrnutu situaciju: je li akt koji je usvojen u okviru politike koja nije ZVSP trebao biti usvojen na temelju odredbe ZVSP-a.

51 — To bi osobito bio slučaj ako bi Unija, protivno zabranama iz članka 24. stavka 1. i članka 31. stavka 1. UEU-a, usvojila akte koji zbog svojih učinaka u biti imaju zakonodavnu narav te koji mogu utjecati na druge politike Unije.

52 — To se pitanje pojavilo u predmetu Parlament/Vijeće, C-263/14, koji još traje.

se moglo pomiriti. U tim okolnostima, akt ZVSP-a koji sadržava sastavnice izvan ZVSP-a koje nisu sporedne glavnoj sastavnici koja se odnosi na ZVSP ili koja može proizvoditi učinke na druga područja prava Unije koji nisu samo sporedni vjerojatno je nezakonit jer su umjesto njega trebala biti usvojena dva zasebna akta.

71. Stoga članak 40. UEU-a treba tumačiti na način da dopušta Sudu Europske unije da ispita *određene* tužbene razloge u kojima se navodi da određeni akt ZVSP-a nije valjan zbog svojeg mogućeg sukoba s aktima ili odredbama izvan ZVSP-a⁵³. Međutim, ne smije se zanemariti opće pravilo da Sud Europske unije, osim ako je to izričito predviđeno, nije nadležan u području ZVSP-a. Smatram da se članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a ne mogu tumačiti na način da dopuštaju da Sud Europske unije razmatra bilo kakve navodne povrede odredbe izvan ZVSP-a od strane akta ZVSP-a.

72. Zaključno, u Ugovorima ne vidim nikakvu osnovu za razlikovanje između različitih kategorija akata ZVSP-a na temelju toga jesu li ili nisu, ovisno o svojoj naravi i sadržaju, u nadležnosti Suda Europske unije. Ne vidim nikakvu osnovu ni za tvrdnju da Sud Europske unije može ispitivati akte ZVSP-a svaki put kad bi mogla postojati povreda odredbe izvan ZVSP-a.

c) Drugi dio: o pojmu „mjere ograničavanja”

73. U drugom dijelu drugog žalbenog razloga postavlja se još jedno važno pitanje, koje se odnosi na pojam „mjere ograničavanja” iz članka 275. UFEU-a.

74. Nasuprot žaliteljičinim tvrdnjama, mislim da se ne može smatrati da se pojam „mjere ograničavanja”, iako nigdje u Ugovorima nije izričito definiran, odnosi na sve akte Unije koji štetno utječu na interese pojedinaca. Tekstualno, sustavno i povijesno tumačenje članka 275. UFEU-a otkrivaju da taj pojam u biti ima ograničenije područje primjene.

75. Izraz „mjere ograničavanja” nalazi se i u članku 215. UFEU-a, u čijem se stavku 2. konkretno govori o takvim mjerama koje se usvajaju „protiv fizičkih ili pravnih osoba i skupina ili nedržavnih subjekata”. Važno je istaknuti da se i u članku 215. UFEU-a i u članku 275. UFEU-a govori o odlukama Unije usvojenima u skladu s pravilima ZVSP-a. Te se dvije odredbe očito odnose na istu kategoriju mjera.

76. Te su mjere, prema svemu sudeći, one koje se često nazivaju „sankcijama”. One su instrumenti koji pripadaju području vanjskog djelovanja Unije te koji se usvajaju kao odgovor na ponašanje države, subjekta ili pojedinca koje Unija smatra nezakonitim. To može biti slučaj, primjerice, povrede međunarodnog sporazuma kojeg je Unija stranka ili povrede običajnih pravila međunarodnog javnog prava. Može se raditi i o ponašanju koje prijeti međunarodnom miru ili sigurnosti. Sankcije su tijekom prijašnjih godina nametane, među ostalim, državama odgovornima za opetovane povrede temeljnih prava ili subjektima i pojedincima koji su povezani s terorističkim organizacijama.

77. Narav tih mjera srodna je naravi kazne: ograničavanje ostvarivanja određenih prava koja bi ciljani subjekt inače uživao. Njihova je glavna svrha potaknuti ili prisiliti vršitelja nepoželjnog ponašanja da prestane s tim ponašanjem ili da ga promijeni⁵⁴.

78. S obzirom na navedeno, pojam „mjere ograničavanja” relativno je širok: uključuje financijske i gospodarske sankcije (kao što su zamrzavanje novčanih sredstava ili ograničavanje ulaganja), mjere u vezi s putovanjem (među ostalim, zabrane putovanja i ulaska), trgovinske mjere (kao što su potpuni embargo, ograničenja uvoza ili izvoza određene robe ili usluga, prekid ili raskid trgovinskih sporazuma

53 — Međutim, kako Komisija navodi u svojim pisanim očitovanjima, članak 40. UEU-a nije primjenjiv u predmetnom postupku. U biti, ni žaliteljica se nije pozvala na tu odredbu.

54 — Vidjeti u tom smislu presudu *National Iranian Oil Company/Vijeće*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 82.

ili programa pomoći) i diplomatske mjere (primjerice, prekid diplomatskih odnosa)⁵⁵. Unatoč tomu, taj se pojam, nasuprot žaliteljičinim tvrdnjama, ne može dodatno proširiti tako da obuhvaća akte Unije koji nemaju obilježja „sankcije” te svrhu da potaknu ili prisile da se poštuje pravilo ili načelo koje je navodno povrijeđeno.

79. Proces nastanka novih odredaba u Ugovorima potvrđuje to tumačenje. Uključivanjem „mjera ograničavanja” u članak 275. UFEU-a, među akte koji se mogu ispitivati, sastavljači Ugovora iz Lisabona htjeli su ispraviti anomaliju iz starog režima Ugovora kojim je bio dopušten sudski nadzor sankcija Unije koje su se, nakon što su nametnute u okviru ZVSP-a, provodile putem mjera Zajednice⁵⁶, ali ne i sankcija koje su nametnute i izvršene samo putem akata ZVSP-a⁵⁷. U skladu s tim, prema sadašnjim Ugovorima, Sud Europske unije nadležan je ispitivati zakonitost svih sankcija Unije koje su nametnute u okviru ZVSP-a, fizičkim ili pravnim osobama, neovisno o tome kako se provode. Sankcije koje se provode putem akata ZVSP-a mogu se ispitivati samo pod uvjetima iz članka 275. UFEU-a, dok one koje se provode putem akata izvan ZVSP-a podliježu standardnom nadzoru zakonitosti na temelju običnih pravila o nadležnosti Suda Europske unije.

80. Stoga cilj članka 275. UFEU-a nije da se omogući sudski nadzor svih akata ZVSP-a koji mogu imati ograničavajuće učinke na pojedinca, nego samo „sankcija” protiv pojedinaca koje su nametnute i provedene u okviru ZVSP-a.

81. Žaliteljica se u prilog svojim tvrdnjama ne može pozivati ni na presudu Općeg suda u predmetu Sogelma. Kako je to Opći sud ispravno zaključio u točkama 36. do 38. pobijanog rješenja, akt za koji je Sud u predmetu Sogelma smatrao da se može ispitivati bio je akt koji je izdalo tijelo Unije uspostavljeno u tadašnjem stupu Zajednice⁵⁸, a ne u okviru tadašnjeg drugog stupa. Posljedično, Opći je sud protumačio (široko, ali, prema mojem mišljenju, pravilno) nekadašnji članak 230. UEZ-a koji je sudovima Unije davao opću nadležnost ispitivanja valjanosti akata Zajednice koji su predviđeni da proizvode pravne učinke. U ovom predmetu, s obzirom na to da je EUPM uspostavljen te da djeluje u području ZVSP-a, žaliteljičine tvrdnje dovele bi do tumačenja *contra legem* sadašnjeg članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a.

d) Dotični predmet

82. U svjetlu gore navedenih razmatranja, smatram da je i drugi žaliteljičin žalbeni razlog neosnovan.

83. Kao prvo, nema sumnje da pobijane odluke ulaze u okvir akata usvojenih na temelju odredaba koje se odnose na ZVSP, u smislu članka 24. UEU-a i članka 275. UFEU-a. Voditelj misije EUPM-a tim je odlukama izvršio ovlasti koje su mu povjerene Odlukom 2009/906, aktom usvojenim na temelju članka 43. stavka 2. UEU-a.

84. Gore sam objasnio zašto smatram neosnovanima tvrdnje da se isključenje nadležnosti Suda Europske unije u pogledu akata ZVSP-a ne odnosi na upravne ili provedbene akte, čak i ako se temelje na odredbama ZVSP-a. Posljedično, pobijane odluke ne predstavljaju akte koji, zbog svoje naravi i sadržaja, spadaju u nadležnost Suda Europske unije.

55 — Za detaljniji pregled vidjeti Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2013., str. 25. i 26.

56 — Te su se mjere temeljile na tadašnjem članku 301. UEZ-a (sadašnji članak 215. UFEU-a) te, kada su bile usmjerene protiv pojedinaca, na tadašnjem članku 308. UEZ-a (sadašnji članak 352. UFEU-a). U vezi nadležnosti Suda Europske unije glede tih mjera: vidjeti presudu Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461.

57 — Vidjeti dokumente Konvencije CONV 734/03 (str. 27. i 28.) i CONV 689/1/03 REV1 (str. 3., 5. i 6.), navedene u gornjoj bilješci 45.

58 — To je tijelo bilo Europska agencija za obnovu (EAR), uspostavljena Uredbom Vijeća (EZ) br. 2454/1999 od 15. studenoga 1999. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1628/96 o pomoći za Bosnu i Hercegovinu, Saveznu Republiku Jugoslaviju, Hrvatsku i bivšu jugoslavensku Republiku Makedoniju, osobito uspostavom EAR-a [neslužbeni prijevod] (SL 1999, L 299, str. 1.).

85. U svakom slučaju, čak i ako bi Sud slijedio tvrdnje žaliteljice i Komisije, ne vjerujem da bi se pobijane odluke mogle smatrati pukim upravnim ili provedbenim aktima. Kako to Vijeće i Komisija ističu, odluka – koju je donio voditelj misije EUPM-a – da se popuni mjesto tužitelja u područnom uredu misije, umjesto korištenja uslugama pravnog savjetnika u njezinu sjedištu, predstavlja operativnu odluku, a ne isključivo upravno pitanje. Naime, ta odluka ima znatne posljedice na način na koji EUPM obavlja svoje zadaće i na učinkovitost njegova djelovanja. Stoga je upravni element u pobijanim odlukama (raspodjela ljudskih resursa) tek sporedan glavnom elementu vezanom za vanjsku politiku, koji se odnosi na reorganizaciju EUPM-ovih operacija na terenu. U tom kontekstu, možda nije nevažno istaknuti da žaliteljičin pravni i gospodarski položaj u biti nije promijenjen odlukom da je se premjesti u područni ured u Banjoj Luci. Ta odluka osobito nije utjecala ni na njezin profesionalni razred ni na njezinu naknadu. Osim toga, žaliteljica je pri podnošenju svoje službene prijave za upućivanje izričito pristala raditi i na radnom mjestu u EUPM-u različitom od onoga za koje se prijavila⁵⁹.

86. Međutim, žaliteljica u svojoj žalbi navodi da stvarni razlozi njezina preraspoređivanja nisu bili operativne, nego disciplinske naravi. Očito, ako bi se smatralo da su pobijane odluke posljedica disciplinske mjere, njihova bi se zakonitost mogla dovesti u pitanje, s obzirom na to da voditelj misije ne može izvršavati disciplinske ovlasti u pogledu upućenog osoblja⁶⁰. Međutim, navodna nenadležnost voditelja misije da usvaja pobijane odluke predstavlja samo razlog za poništenje⁶¹ na koji se moguće pozivati pred sudom koji je nadležan ispitivati te odluke. Drugim riječima, puka činjenica da tijelo koje ih je donijelo možda nije bilo nadležno usvojiti pobijane odluke ne može opravdati dodjeljivanje nadležnosti Sudu Europske unije u suprotnosti s tekstom Ugovorâ.

87. Kao drugo, čini se da se u pogledu pobijanih odluka ne može primijeniti nijedna od dviju posebnih iznimki od načela da su akti ZVSP-a isključeni iz nadležnosti Suda Europske unije. Za početak, nijedna od stranaka nije tvrdila – da uporabim terminologiju iz članka 40. UEU-a – da te odluke mogu utjecati na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih u okviru područja nadležnosti Unije koja se ne odnose na ZVSP. Osim toga, što je još važnije, odluka o preraspoređivanju osoblja misije ne može se smatrati „mjerom ograničavanja” u smislu članka 275. UFEU-a.

88. Stoga drugi žalbeni razlog treba odbiti.

VI – Posljedice ocjene

89. S obzirom na gore navedeno, Opći je sud ispravno zaključio da nije bio nadležan ispitivati valjanost pobijanih odluka te da je stoga bilo na nacionalnim sudovima države članice koja je izvršila upućivanje (Italija) da razmotre zakonitost pobijanih odluka te odluče o povezanom zahtjevu za naknadu štete⁶². Stoga žalbu treba odbiti.

90. Unatoč tomu, ne može se isključiti da bi nacionalni sudovi mogli imati sumnje glede opsega njihova ispitivanja pobijanih odluka kao i glede mogućih posljedica tog ispitivanja.

59 — Vidjeti obrazac za prijavu „Policajska misija Europske unije (EUPM)”, koju je H potpisala 10. studenoga 2008. Također vidjeti odjeljak 2.6. („Preraspoređivanje”) poglavlja VI. („Upravljanje osobljem”) standardnih operativnih postupaka u kojem je predviđeno da se „od međunarodnih članova upućenog osoblja EUPM-a očekuje da ostanu na svojim funkcijama tijekom uobičajene jednogodišnje službe. Međutim, ako bi postojali ikakvi predviđeni operativni, osobni i/ili medicinski razlozi, [voditelj misije] može ih prerasporediti na drugu funkciju u okviru EUPM-a”.

60 — Vidjeti članak 6. stavak 5. Odluke 2009/906.

61 — Vidjeti članak 263. UFEU-a.

62 — Taj je zaključak u skladu i s načelom na kojem se temelji članak 8. stavak 2. Odluke 2009/906, u čijem se relevantnom dijelu predviđa da je „država ili institucija Unije koja je uputila člana osoblja odgovorna [...] za svaki zahtjev povezan s upućivanjem koji dolazi od člana osoblja ili je povezan s članom osoblja”.

91. Ako bi to bio slučaj, moram podsjetiti te sudove da mogu – te da su katkad i obvezni – podnijeti zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a. U tom pogledu, Sud i dalje može biti u mogućnosti pomoći tim sudovima pri odlučivanju o predmetu koji se pred njima vodi, a da pritom ostane unutar granica predviđenih člankom 24. stavkom 1. UEU-a i člankom 275. UFEU-a. Smatram da bi takve zahtjeve za prethodnu odluku trebalo pozdraviti jer bi se njima ostvarile dvije odmah vidljive prednosti. Kao prvo, omogućili bi Sudu da u okviru prethodnog postupka utvrdi je li nadležan tumačiti akt koji se pobija pred nacionalnim sudom ili relevantne odredbe ZVSP-a na koje se tužitelj poziva⁶³. Naime, moguće je da nacionalnom sudu nije jasno jesu li odredbe o kojima se raspravlja u glavnom postupku isključene iz nadležnosti Suda Europske unije na temelju općeg pravila predviđenog u članku 24. stavku 1. UEU-a i članku 275. UFEU-a ili, s druge strane, ulaze li možda u okvir iznimke od tog pravila (primjerice, zato što se primjenjuje članak 40. UEU-a). Kao drugo, i što je još važnije, Sud bi mogao tumačiti odredbe Unije koje imaju horizontalnu narav (materijalne i postupovne)⁶⁴ ili opća načela prava Unije (kao što je načelo lojalne suradnje ili obveza dužne pažnje)⁶⁵ koja bi mogla biti primjenjiva i u glavnom postupku⁶⁶. Osobito, Sud bi mogao pojasniti granice nacionalne postupovne autonomije, objašnjavanjem pravnih posljedica koje proizlaze iz obveze nacionalnog suda da, u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a, osigura pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite pojedinaca.

92. Neovisno o tome, kako bih razmotrio jednu od kritika koje je Vijeće uputilo protiv pobijanog rješenja te kako bih izrazio svoja stajališta o određenim pitanjima koja se opširno razmatralo na raspravi, zadržao bih se na trima dodatnim aspektima nacionalnog postupka: (i.) primjenjivim pravnim pravilima; (ii.) identitetu tuženika; i (iii.) ovlastima nacionalnih sudova.

93. Kao prvo, u pogledu pravila koja su primjenjiva u glavnom postupku, istaknuo bih sljedeće. Što se tiče postupovnih pravila, gore sam objasnio da se primjenjuju nacionalna pravila, uz uvjet poštovanja načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. S druge strane, što se tiče materijalnih pravila, moram naglasiti da se zakonitost akta ZVSP-a može razmatrati samo s obzirom na odredbe i opća načela prava Unije koja su primjenjiva na odnosni slučaj. U tom kontekstu, nacionalni sud mora uzeti u obzir i marginu prosudbe koja se institucijama Unije mora omogućiti u području ZVSP-a⁶⁷. Nasuprot tomu, valjanost akta Unije nikad se ne može provjeravati s obzirom na načela nacionalnog prava.

94. Kao drugo, čini mi se važnim pojasniti tko treba braniti mjere ZVSP-a koje se pobijaju pred nacionalnim sudom. Smatram da bi to ovisilo o naravi ovlasti koje se izvršavaju na temelju pobijanog akta. Ako su ovlasti koje se izvršavaju u tom aktu *izravno* delegirala tijela države članice kojima to tijelo odgovara te koja nad istim imaju određene ovlasti nadzora, tuženik treba biti ta država članica. S druge strane, ako ovlasti koje to tijelo izvršava izvire iz ovlasti koje su Ugovorima dodijeljene Uniji, tuženik treba biti Unija.

95. Što se tiče dotičnog predmeta, slažem se s Vijećem da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava istaknuvši u točkama 50. i 51. pobijanog rješenja da je voditelj misije postupio sukladno ovlastima koje mu je delegirala država članica iz koje žaliteljica potječe.

96. EUPM, civilna misija za upravljanje krizama, predstavlja operativno djelovanje Unije uspostavljeno na temelju članka 43. stavka 2. UEU-a. U skladu s člankom 38. UEU-a, PSO, u okviru odgovornosti Vijeća i Visokog predstavnika, provodi politički nadzor i strateško usmjeravanje misije. Osim toga, Vijeće može ovlastiti PSO da donosi relevantne odluke o političkom nadzoru i strateškom usmjeravanju misije.

63 — Vidjeti po analogiji presude Segi i dr./Vijeće, C-355/04 P, EU:C:2007:116 i Gestoras Pro Amnistía i dr./Vijeće, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

64 — Među kojima treba istaknuti Povelju Europske unije o temeljnim pravima.

65 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinenä u predmetu Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:341, t. 28.

66 — Vidjeti po analogiji presudu Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386.

67 — U tom pogledu vidjeti presudu Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i dr. (I), C-465/93, EU:C:1995:369, t. 37.

97. Međutim, za stvarno vođenje i svakodnevno upravljanje misijom kao što je EUPM odgovoran je zapovjedni lanac misije: na čijem je vrhu, na strateškoj razini, zapovjednik civilne operacije, a na terenu voditelj misije⁶⁸. Oba imenuje Vijeće i/ili PSO te im povjerava odnosne ovlasti. Oni također odgovaraju, izravno ili neizravno, Vijeću i PSO-u⁶⁹.

98. Točno je da je operativni nadzor nad osobljem koje su države članice uputile EUPM-u prenesen s država članica koje su izvršile upućivanje na zapovjednika civilne operacije, koji je za isti, pak, zadužio voditelja misije⁷⁰. Međutim, to ne predstavlja pravu ili izravnu delegaciju ovlasti, barem ne u smislu točke 51. pobijanog rješenja.

99. Pobijanim odlukama voditelj misije djelovao je kao tijelo Unije, na temelju ovlasti koje su mu povjerili Vijeće ili PSO, u skladu s odredbama prava Unije. Stoga se te odluke ne mogu pripisati talijanskim tijelima, kako je to Opći sud istaknuo u točki 50. pobijanog rješenja: nisu donesene u ime ili za račun te države članice, nego u ime Unije. U skladu s tim, žaliteljica treba protiv Unije pokrenuti postupak pred nadležnim nacionalnim sudom, zahtijevajući da se pobijane odluke proglašene neprimjenjivima i/ili naknadu štetu.

100. Unija se pred nacionalnim sudovima zastupa u skladu s odredbama članka 335. UFEU-a.

101. Kao treće, što se tiče ovlasti nacionalnih sudova, ponovno se slažem s Vijećem da – nasuprot zaključku Općeg suda iz točke 53. pobijanog rješenja – ti sudovi ne mogu poništiti akte koje usvoji institucija Unije, osim ako je taj akt usvojen na temelju ovlasti koje je delegirala odnosna država članica.

102. Sud je nedavno u presudi Schrems⁷¹ potvrdio ključno načelo koje proizlazi iz presude Foto-frost⁷², da nacionalni sudovi imaju pravo ispitati valjanost akta Unije, ali nemaju ovlast sami proglasiti takav akt nevaljanim. Smatram da je to načelo primjenjivo i u pogledu područja ZVSP-a, unatoč činjenici da nijedan sud Unije ne može izvršavati tu ovlast. Nacionalni postupci – koji imaju vlastita pravila o postupovnoj legitimaciji, dopuštenosti, pravnom zastupanju, rokovima zastare, dokazima, povjerljivosti itd. – možda nisu prikladni za odlučivanje o valjanosti akata Unije. Ti su postupci osmišljeni za druge svrhe te institucijama Unije i državama članicama možda ne jamče postupovna prava usporediva s onima koja imaju pred Sudom Europske unije⁷³. Nemogućnost stranaka da u okviru postupaka u kojima se ispituje valjanost akata Unije iznesu svoja očitovanja ili problemi koje pritom mogu imati umanjili bi mogućnost nacionalnog suda da odluči imajući potpuno u vidu relevantne pravne i činjenične okolnosti. Pritom tu ne uzimam u obzir potencijalne ozbiljne posljedice za sigurnosnu i vanjsku politiku Unije i država članica koje bi poništenje akta ZVSP-a od nacionalnog suda moglo izazvati.

103. Stoga, kada nacionalni sud pred kojim se pobija akt Unije dođe do zaključka da je taj akt doista nezakonit jer se njime povređuju nadređena pravila Unije, najviše što može učiniti jest obustaviti primjenu akta u pogledu žalitelja te, gdje je to prikladno, naložiti da mu se nadoknadi šteta. U tom kontekstu, treba podsjetiti da je Sud više puta istaknuo da nacionalni sudovi mogu usvojiti mjere o

68 — Vidjeti članak 5. stavak 2. odnosno članak 6. stavak 1. Odluke 2009/906.

69 — Vidjeti osobito članke 9. i 10. Odluke 2009/906.

70 — Vidjeti članak 5. stavak 4. i članak 6. stavak 2. Odluke 2009/906.

71 — Presuda Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, t. 62.

72 — Presuda Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, t. 15. do 20.

73 — Vidjeti osobito članke 23., 40., 42. i 56. Statuta Suda te članak 37. stavak 1., članak 38. stavak 4., članak 76. stavak 3. i članak 96. Poslovnika Suda.

obustavi primjene akata Unije kada su ispunjeni uvjeti iz sudske prakse Zuckerfabrik⁷⁴. Ako Sud Europske unije nije nadležan razmatrati zahtjev nacionalnog suda, tada je na institucijama Unije koje su odgovorne za akt da donesu potrebne zaključke na temelju odluke nacionalnog suda; tako da stave izvan snage ili izmijene akt čija je primjena u pogledu žalitelja obustavljena. Da bude jasno: odluka nacionalnog suda o zakonitosti akta Unije, s druge strane, ne djeluje *erga omnes*.

104. Zaključno, dvije pravne pogreške u obrazloženju pobijanog rješenja ne utječu na valjanost zaključaka Općeg suda u tom rješenju: u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a, člankom 24. stavkom 1. UEU-a i člankom 275. UFEU-a, Sud Europske unije nije nadležan razmatrati žaliteljičinu žalbu jer su za to nadležni talijanski sudovi.

VII – Troškovi

105. Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

106. Ako se Sud slaže s mojom ocjenom žalbe, H, u skladu s člancima 137., 138. i 184. Poslovnika, treba snositi troškove ovog postupka, i prvostupanjskog i žalbenog.

VIII – Zaključak

107. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

- odbije žalbu;
- naloži H snošenje troškova i prvostupanjskog i žalbenog postupka.

74 — Ti su uvjeti u biti sljedeći: (i.) nacionalni sud mora imati ozbiljne sumnje glede valjanosti mjere Unije te, ako se o valjanosti pobijane mjere već ne raspravlja pred Sudom, taj sud sam mora uputiti pitanje Sudu; (ii.) mora postojati hitnost, u smislu da privremena zaštita mora biti nužna da bi se izbjegla ozbiljna i nepopravljiva šteta stranci koja traži zaštitu; (iii.) nacionalni sud mora uzeti u obzir interese Unije te (iv.) u ocjeni svih tih uvjeta nacionalni sud mora se pridržavati svih odluka sudova Unije o zakonitosti mjere Unije ili o zahtjevu za privremene mjere radi ostvarenja slične privremene zaštite na razini Unije. Vidjeti presude Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65 i Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i dr. (I), C-465/93, EU:C:1995:369.