



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

28. srpnja 2016.\*

„Tužba za poništenje – Vanjski odnosi Europske unije – Pristup Švicarske Konfederacije unutarnjem tržištu – Financijski doprinos Švicarske Konfederacije socijalnoj i ekonomskoj koheziji u proširenoj Uniji – Memorandum o razumijevanju o financijskom doprinosu Švicarske Konfederacije državama članicama koje su proizašle iz proširenja od 2004. – Proširenje Unije na Republiku Hrvatsku – Dopuna memorandumu o razumijevanju koji se odnosi na financijski doprinos Švicarske Konfederacije u korist Republike Hrvatske – Potpisivanje dopune od strane Europske komisije u ime Unije bez prethodnog odobrenja Vijeća Europske unije – Nadležnost – Članak 13. stavak 2., članak 16. stavci 1. i 6. kao i članak 17. stavak 1. UEU-a – Načela dodjele ovlasti, institucionalne ravnoteže i lojalne suradnje“

U predmetu C-660/13,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 13. prosinca 2013.,

**Vijeće Europske unije**, koje zastupaju A. de Elera-San Miguel Hurtado, E. Finnegan i P. Mahnič, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koje podupire:

**Češka Republika**, koju zastupaju M. Smolek, J. Vlácil, E. Ruffer i M. Hedvábná, u svojstvu agenata,

**Savezna Republika Njemačka**, koju zastupaju T. Henze i B. Beutler, u svojstvu agenata,

**Helenska Republika**, koju zastupaju S. Chala i M. Tassapoulou, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

**Francuska Republika**, koju zastupaju G. de Bergues, D. Colas, F. Fize i N. Rouam, u svojstvu agenata,

**Republika Litva**, koju zastupaju D. Kriauciūnas i J. Nasutavičienė, u svojstvu agenata,

**Mađarska**, koju zastupaju M. Z. Fehér i G. Szima, u svojstvu agenata,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju M. Bulterman, M. Gijzen i M. Noort, u svojstvu agenata,

**Republika Poljska**, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

**Republika Finska**, koju zastupaju J. Heliskoski i H. Leppo, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: engleski

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske**, koju zastupaju J. Kraehling, C. Brodie, S. Behzadi-Spencer i E. Jenkinson, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Holmesa, *barrister*,

intervenijenti,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju S. Pardo Quintillán i T. Scharf, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tuženik,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (izvjestitelj), C. Toader i D. Šváby, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas i K. Jürimäe, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. lipnja 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 26. studenoga 2015.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Svojom tužbom Vijeće Europske unije od Suda zahtijeva poništenje Odluke Komisije C(2013) 6355 *final* od 3. listopada 2013. o potpisivanju Dopune Memorandumu o razumijevanju o financijskom doprinosu Švicarske Konfederacije (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

### **Okolnosti spora**

- 2 Nakon što je Švicarska Konfederacija 6. prosinca 1992. odbila pristupiti Sporazumu o Europskom gospodarskom prostoru od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.), sklopila je više bilateralnih sporazuma s Europskom unijom i njezinim državama članicama u točno određenim područjima. U travnju 2003. Vijeće i predstavnici vlada država članica usvojili su zaključke kojima su Europsku komisiju ovlastili za pregovore sa Švicarskom Konfederacijom o nužnim prilagodbama sporazuma između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba (SL 2002., L 114, str. 6.) glede proširenja Unije u svibnju 2004. Osim toga, istim je zaključcima Vijeće ovlastilo Komisiju da pregovara o sporazumu o financijskom doprinosu gospodarskoj i socijalnoj koheziji u proširenoj Uniji sukladno smjernicama o pregovorima priloženima navedenim zaključcima i nakon savjetovanja s radnom skupinom Europskog udruženja slobodne trgovine (u daljnjem tekstu: radna skupina EFTA-e).

- 3 Sukladno smjernicama o pregovorima cilj je bio pregovarati o „financijskom doprinosu za smanjenje gospodarskih i socijalnih razlika u proširenoj Uniji”. U navedenim je smjernicama o pregovaranju također navedeno da „[u] zamjenu za pristup proširenom unutarnjem tržištu, [Švicarska Konfederacija] financijski doprinosi socijalnoj i ekonomskoj koheziji unutar proširene Unije poput Norveške, Islanda i Lihtenštajna”.
- 4 Tijekom pregovora sa Švicarskom Konfederacijom potonja je naznačila da, zbog njezinih vlastitih ograničenja, nije moguće sklopiti bilo kakav obvezujući sporazum koji bi se odnosio na takav financijski doprinos te je stoga potrebno, nakon pregovora, izraditi memorandum o razumijevanju nakon kojega će uslijediti sklapanje bilateralnih sporazuma sa svakom državom korisnicom.
- 5 Dana 27. veljače 2006. Memorandum o razumijevanju potpisali su švicarsko Savezno vijeće, predsjednik Vijeća i Komisija (u daljnjem tekstu: Memorandum o razumijevanju). Prema točki 1. Memoranduma o razumijevanju, predsjednik Vijeća i švicarsko Savezno vijeće izradili su „smjernice” prema kojima će potonje s deset novih država članica navedenih u Memorandumu o razumijevanju pregovarati o sporazumima o švicarskom financijskom doprinosu za razdoblje od pet godina počevši od suglasnosti švicarskog Parlamenta o financiranju koje odgovara ukupnom iznosu od milijardu švicarskih franaka (CHF) (oko 905 422 671,45 eura).
- 6 Prema točki 8. navedenog memoranduma o razumijevanju, švicarsko Savezno vijeće predložit će švicarskom Parlamentu davanje suglasnosti za financijski doprinos od jednu milijardu švicarskih franaka (oko 905 422 671,45 eura). Prema točki 2. Memoranduma o razumijevanju, projekti kao i regionalni i nacionalni programi mogu se financirati tim doprinosom. Točka 5. Memoranduma o razumijevanju predviđa da će švicarsko Savezno vijeće i Komisija redovito komunicirati o provedbi švicarskog financijskog doprinosa. Osim toga, Komisija se obvezuje ocjenjivati sukladnost predloženih projekata i programa s ciljevima Unije te o tome obavještavati švicarsko Savezno vijeće.
- 7 Dana 25. lipnja 2008. savezni vijećnik Švicarske Konfederacije, predsjednik Vijeća i Komisija potpisali su Dopunu Memorandumu o razumijevanju o kojoj je pregovarao predsjednik Vijeća uz asistenciju Komisije, a koja se odnosila na prilagodbu švicarskog financijskog doprinosa pristupu Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji.
- 8 Dana 20. prosinca 2012. Vijeće i predstavnici vlada država članica usvojili su zaključke u kojima su, osobito, primili na znanje želju Republike Hrvatske da koristi financijski doprinos koji je razmjeran iznosima koji su tijekom 2006. i 2008. dogovoreni za druge države članice. Osim toga, pozvali su Komisiju da usko surađujući s predsjedništvom Vijeća „započne potrebne razgovore” sa švicarskim Saveznim vijećem u cilju ishoda švicarskog financijskog doprinosa u korist Republike Hrvatske te da se redovito savjetuje s radnom skupinom EFTA-e o napretku u razgovorima (u daljnjem tekstu: zaključci iz 2012.).
- 9 Istog dana Komisija je dala izjavu, unesenu u zapisnik sastanka Odbora stalnih predstavnika (Coreper), kojom je izrazila svoje mišljenje da navedeni zaključci predstavljaju političku odluku u smislu članka 16. UEU-a, koji Vijeću daje ovlast da utvrđuje politike Unije, slijedom čega se ti zaključci trebaju smatrati političkom odlukom Vijeća, a ne država članica.
- 10 Dana 25. srpnja 2013. Komisija je obavijestila radnu skupinu EFTA-e da su pregovori sa Švicarskom Konfederacijom dovršeni.
- 11 Dana 3. listopada 2013. Komisija je usvojila, na temelju članka 17. UEU-a, pobijanu odluku u čijoj se uvodnoj izjavi 8. navodi da „predložena dopuna ne stvara niti namjerava stvoriti obvezujuće ili pravne obveze ijednoj strani na temelju nacionalnog ili međunarodnog prava”. Jedini članak te odluke predviđa da Komisija potvrđuje Dopunu [Memorandumu o razumijevanju] koja se odnosi na švicarski

financijski doprinos u korist Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Dopuna iz 2013.) te da Komisija ovlašćuje svojeg potpredsjednika zaduženog za vanjske odnose kao i svojeg člana zaduženog za regionalnu politiku da potpišu tu dopunu u ime Unije.

- 12 Tijekom sastanaka radne skupine EFTA-e od 15. i 23. listopada 2013. države članice i Vijeće osporavali su odluku Komisije da potpiše Dopunu iz 2013. bez prethodnog odobrenja Vijeća. Tvrdili su da Komisija nije poštovala ulogu država članica u tom pogledu. Za vrijeme sastanka od 31. listopada 2013. ta je radna skupina izradila prijedlog zaključaka radi njegova podnošenja Vijeću i predstavnicima vlada država članica, kojim je zadužila predsjednika Vijeća da potpiše Dopunu iz 2013. i kojim se potvrđuje da Komisija ima ovlasti za obavljanje koordinativne i nadzorne uloge te za potpisivanje te dopune. Tijekom tog sastanka Europska služba za vanjsko djelovanje iznijela je da se Komisija ne slaže s predloženim zaključcima.
- 13 Dana 7. studenoga 2013. potpredsjednica Komisije za vanjske odnose i član Komisije odgovoran za regionalnu politiku potpisali su Dopunu iz 2013. u ime Unije.
- 14 Prema toj dopuni švicarsko Savezno vijeće prihvatilo je pregovarati s Republikom Hrvatskom u vezi s financijskim doprinosom u iznosu od 45 milijuna švicarskih franaka (oko 40 744 020,22 eura) za razdoblje od pet godina počevši od odobravanja toga doprinosa od strane švicarskog Parlamenta te je izrazilo namjeru da taj doprinos isplati do 31. svibnja 2017. Osim toga, švicarsko Savezno vijeće prihvatilo je uputiti švicarskom Parlamentu navedeni doprinos na suglasnost.
- 15 Dana 19. studenoga 2013. Vijeće i predstavnici vlada država članica formalno su prihvatili zaključke Vijeća kojima se predsjednika Vijeća zadužuje da potpiše Dodatak iz 2013. te se Komisiju ovlašćuje za obavljanje uloga koordinacije i nadzora. Vijeće je 9. prosinca 2013. usvojilo stajalište u kojemu je izrazilo, osobito, neslaganje s načinom na koji je Komisija postupila.
- 16 Švicarska Konfederacija i Republika 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.

### **Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom**

- 17 Vijeće od Suda zahtijeva da:
  - poništi pobijanu odluku,
  - zadrži njezine učinke na snazi do njezine zamjene i
  - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 18 Komisija od Suda zahtijeva da:
  - odbije tužbu i
  - naloži Vijeću snošenje troškova.
- 19 Češkoj Republici, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Republici Litvi, Mađarskoj, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Poljskoj, Republici Finskoj kao i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća. Kraljevina Nizozemska, međutim, nije sudjelovala ni u jednom dijelu ovog postupka.

## O tužbi

- 20 U prilog svojoj tužbi Vijeće iznosi dva tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi načela dodjele ovlasti iz članka 13. stavka 2. UEU-a kao i načela institucionalne ravnoteže. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi načela lojalne suradnje zajamčenog tom istom odredbom.

### *Prvi tužbeni razlog*

#### Argumentacija stranaka

- 21 Prema Vijeću, koje podupiru sve države članice intervenijenti, Komisijino donošenje pobijane odluke i potpisivanje Dopune iz 2013., bez prethodnog odobrenja Vijeća, predstavlja povredu načela dodjele ovlasti iz članka 13. stavka 2. UEU-a i, stoga, povredu načela institucionalne ravnoteže.
- 22 Memorandum o razumijevanju kojim se predviđa švicarski financijski doprinos i njegove dopune neobvezujući su sporazumi koji sadrže političke obveze stranaka. Članak 218. UFEU-a se stoga ne primjenjuje te UFEU ne predviđa nikakav posebni postupak za pregovaranje i sklapanje tih sporazuma. Ta bi odredba ipak bila relevantna u mjeri u kojoj odražava općenitu podjelu ovlasti između institucija, kako je utvrđena člancima 16. i 17. UEU-a.
- 23 Pozivajući se na sudsku praksu Suda proizašlu iz presude od 23. ožujka 2004., Francuska/Komisija (C-233/02, EU:C:2004:173, t. 40.), Vijeće ističe da činjenica da akt nije obvezujući nije dovoljna da se Komisiji dodijeli nadležnost za njegovo donošenje. Naime, ta institucija na temelju članka 17. UEU-a nema ovlast za potpisivanje neobvezujućeg međunarodnog sporazuma, kao što je Dopuna iz 2013., u ime Unije bez prethodnog odobrenja Vijeća. Stoga je Komisija sama sebi dodijelila ovlast o odlučivanju o politici Unije te je povrijedila načelo dodjele ovlasti iz članka 13. stavka 2. prve rečenice UEU-a i, stoga, načelo institucionalne ravnoteže.
- 24 Nadalje, Komisija je utvrdila politiku Unije jednostrano odlučujući o odobravanju potpisivanja Dopune iz 2013. te, slijedom navedenoga, prihvatila njezin sadržaj a da Vijeće nije imalo priliku oblikovati svoj stav u tom pogledu. Osim toga, Komisija je utvrdila politiku Unije odlučujući da s Dopunom iz 2013. postupa kao da pripada isključivoj nadležnosti Unije te promjenom potpisnika te dopune sama je potpisujući u ime Unije. Komisija je potpisivanjem Dopune iz 2013. postupila protivno izričitom stavu Vijeća.
- 25 Komisija dijeli stav Vijeća i država članica prema kojem su Memorandum o razumijevanju kao i njegove dopune neobvezujući instrumenti, a taj stav također dijeli Švicarska Konfederacija. Kao i Vijeće, Komisija tvrdi da se postupak iz članka 218. UFEU-a ne primjenjuje u ovom slučaju, tako da treba poštovati načelo dodjele ovlasti iz članka 13. stavka 2., članka 16. stavka 1. i članka 17. stavka 1. UEU-a. Međuinstitucijski spor odnosi se samo na postupak koji treba slijediti za odobravanje i potpisivanje takvih instrumenata.
- 26 U tom pogledu, Komisija ističe da je, sukladno članku 16. stavku 1. UEU-a, na Vijeću da određuje politiku Unije i da osigura dosljednost vanjskog djelovanja Unije. Prema njezinu mišljenju, Komisija mora izvršavati tu politiku i osigurati vanjsko predstavljanje Unije. Zbog uloge koju joj s tim u vezi povjerava članak 17. stavak 1. UEU-a Komisija treba uživati određenu autonomiju. Ta joj odredba neposredno daje ovlast da provodi politiku Unije te da u ime Unije potpisuje neobvezujuće instrumente političke naravi, s obzirom na to da oni odražavaju stajalište koje je utvrdilo Vijeće, a da nije potrebno prethodno odobrenje. Osim toga, potpisivanje neobvezujućeg instrumenta, kao što je Dopuna iz 2013., čin je vanjskog predstavljanja, u smislu članka 17. stavka 1. UEU-a, političkog stava koji je prethodno utvrdilo Vijeće. Stoga, kao što proizlazi iz sudske prakse Suda temeljem presude od 20. travnja 2010., Komisija/Švedska (C-246/07, EU:C:2010:203, t. 77.), nije nužno da zajedničko stajalište ima određeni oblik da bi postojalo.

- 27 U ovom slučaju, zaključci iz 2012. predstavljaju političku odluku Unije u smislu članka 16. stavka 1. UEU-a, kojom je Vijeće odredilo, u kontekstu politike koju je utvrdila Unija, da švicarski financijski doprinos u korist Republike Hrvatske mora odgovarati istim izračunima kao što su oni koji su korišteni i dogovoreni u Memorandumu o razumijevanju i Dopuni potpisanoj 25. lipnja 2008. Pobjana odluka ne odstupa od tog stajališta, što uostalom ni Vijeće nije tvrdilo. Osim toga, Vijeće nije istaknulo nikakav prigovor što se tiče kako rezultata pregovora sa Švicarskom Konfederacijom tako i merituma pobjane odluke, s obzirom na to da su njegovi prigovori jedino postupovne naravi.
- 28 Usto, potpisivanje Dopune iz 2013. pripada u izvršne i upravljačke funkcije koje se Komisija obvezala preuzeti u okviru Memoranduma o razumijevanju i pripadajućih dopuna. Komisiji su te izvršne i upravljačke funkcije povjerene i na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a.
- 29 Konačno, Komisija ističe da argumentacija Vijeća što se tiče sadržaja Dopune iz 2013. i činjenice da ta dopuna nije u skladu sa zaključcima iz 2012. nije dopuštena jer se na nju poziva prvi put tek u replici. U svakom slučaju, ta se argumentacija ne odnosi na ovlasti Vijeća, već na narav Dopune iz 2013. te stoga nema nikakav temelj u članku 16. UEU-a.

#### Ocjena Suda

- 30 Svojim prvim tužbenim razlogom Vijeće uz potporu svih država članica intervenijenata u bitnome tvrdi da Komisija nije bila nadležna, bez prethodnog odobrenja Vijeća, donijeti pobjanu odluku, koja se odnosi na odobrenje potpisivanja Dopune iz 2013. u ime Unije, i da je ona stoga povrijedila načelo dodjele ovlasti iz članka 13. stavka 2. UEU-a kao i načelo institucionalne ravnoteže kada je donijela tu odluku.
- 31 U tom pogledu, treba podsjetiti da su Ugovori uveli sustav podjele nadležnosti između različitih institucija Unije, koji svakoj instituciji dodjeljuje njezinu ulogu u institucionalnoj strukturi Unije i ostvarenju zadataka koji su joj dodijeljeni (vidjeti, u tom smislu, presudu od 22. svibnja 1990., Parlament/Vijeće, C-70/88, EU:C:1990:217, t. 21.).
- 32 Članak 13. stavak 2. UEU-a tako propisuje da svaka institucija Unije djeluje u granicama koje su joj dodijeljene Ugovorima, u skladu s postupcima, uvjetima i ciljevima koji su njima predviđeni. Ta odredba odraz je načela institucionalne ravnoteže, koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, a koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija (presude od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 64. i od 6. listopada 2015., Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, t. 61.).
- 33 Što se tiče ovlasti Vijeća, članak 16. stavak 1. druga rečenica UEU-a propisuje da ono obavlja funkcije utvrđivanja politika i koordinacije, kako je utvrđeno u Ugovorima. Što se tiče, posebno, vanjskog djelovanja Unije, članak 16. stavak 6. treći podstavak UEU-a propisuje da Vijeće za vanjske poslove, na temelju strateških smjernica koje utvrđuje Europsko vijeće, oblikuje vanjsko djelovanje Unije i osigurava dosljednost njezina djelovanja.
- 34 Što se ovlasti Komisije tiče, članak 17. stavak 1. prva, peta i šesta rečenica UEU-a propisuje da ona promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative, izvršava koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije kako je utvrđeno u Ugovorima i osigurava vanjsko predstavljanje Unije, osim u slučaju zajedničke vanjske i sigurnosne politike i u drugim slučajevima predviđenima u Ugovorima.
- 35 Komisija tvrdi da potpisivanje neobvezujućeg sporazuma predstavlja čin vanjskog predstavljanja Unije u smislu članka 17. stavka 1. UEU-a ako neobvezujući sporazum odražava stajalište ili politiku Unije koju je Vijeće već utvrdilo. U tim okolnostima, potpisivanje takvog neobvezujućeg instrumenta ne zahtijeva

prethodno odobrenje Vijeća. U ovom slučaju, ono je u zaključcima iz 2012. utvrdilo „stajalište Unije”. Dopuna iz 2013. bila je usklađena s tim stajalištem, tako da je Komisija mogla, prema njezinu mišljenju, potpisati tu dopunu bez prethodnog odobrenja Vijeća u tu svrhu.

- 36 U tom pogledu, treba navesti da sama činjenica da Komisija raspolaze ovlašću vanjskog predstavljanja Unije, prema članku 17. stavku 1. UEU-a, nije dostatna kako bi se odgovorilo na pitanje iz prvog tužbenog razloga Vijeća, o tome zahtijeva li poštovanje načela dodjele ovlasti iz članka 13. stavka 2. UEU-a da Komisijino potpisivanje Dopune iz 2013., u ime Unije, prethodno odobri Vijeće (vidjeti, po analogiji, što se članka 335. UFEU-a tiče, presudu od 6. listopada 2015., Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, t. 59. i 60.).
- 37 Kada se radi o zaključcima iz 2012., iako oni dopuštaju Komisiji da „započne potrebne pregovore” sa švicarskim Saveznim vijećem radi financijskog doprinosa u korist Republike Hrvatske, oni međutim ne sadrže, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 115. svojega mišljenja, odobrenje Komisiji za potpisivanje, u ime Unije, dopune koja je proizašla iz tih pregovora. U tom pogledu, ni Komisija nije iznijela elemente koji bi omogućili zaključak da joj je Vijeće u zaključcima iz 2012. dalo ovlast za potpisivanje Dopune iz 2013.
- 38 U tim okolnostima, ne može se smatrati da je Komisija bila ovlaštena, na temelju svoje ovlasti vanjskog predstavljanja iz članka 17. stavka 1. UEU-a, za potpisivanje neobvezujućeg sporazuma, dogovorenog nakon pregovora s trećom zemljom.
- 39 Naime, odluka koja se odnosi na potpisivanje sporazuma s trećom zemljom iz područja u nadležnosti Unije, bio taj sporazum obvezujući ili ne, implicira ocjenu, uz poštovanje strateških smjernica Europskog vijeća kao i načela i ciljeva vanjskog djelovanja Unije iz članka 21. stavaka 1. i 2. UEU-a, interesa Unije u okviru odnosa s dotičnom trećom zemljom te arbitriranje između različitih interesa koje ti odnosi obuhvaćaju.
- 40 Prema tome, odluka koja se odnosi na potpisivanje neobvezujućeg sporazuma poput onoga o kojem je riječ u ovom slučaju dio je akata kojima se utvrđuju politike Unije te oblikuje njezino vanjsko djelovanje, u smislu članka 16. stavka 1. druge rečenice i članka 16. stavka 6. trećeg podstavka UEU-a.
- 41 Tu analizu ne može dovesti u pitanje okolnost da je Vijeće već započelo s ocijenjivanjem interesa Unije prilikom donošenja odluke o pokretanju pregovora koji su doveli do izrade neobvezujućeg sporazuma.
- 42 Naime, potpisivanje neobvezujućeg sporazuma znači Unijinu ocjenu pitanja odgovara li taj sporazum uvijek njezinim interesima kako ih je Vijeće odredilo u odluci o pokretanju pregovora o sklapanju sporazuma.
- 43 Ta ocjena zahtijeva provjeru, osobito, konkretnog sadržaja neobvezujućeg sporazuma koji je proizašao iz pregovora s trećim zemljama, kao što je Dopuna iz 2013., sadržaja koji se ne može ni prethodno utvrditi ni predvidjeti prilikom donošenja odluke o započinjanju takvih pregovora. Tako, sama činjenica da sadržaj neobvezujućeg sporazuma koji je Komisija ispregovarala s trećom zemljom odgovara pregovaračkoj ovlasti koju je dalo Vijeće nije dovoljna da bi Komisiji dala ovlast za potpisivanje takvog neobvezujućeg akta bez prethodnog odobrenja Vijeća, zato što je ona pokrivena prethodno utvrđenim stajalištem potonjeg.
- 44 U ovom slučaju, treba dodati da je točno, kao što je to istaknula Komisija, da je dodatni doprinos Švicarske Konfederacije iz Dopune iz 2013. zahtijevao i suglasnost švicarskog Parlamenta o odgovarajućem financiranju. Osim toga, detalji vezani uz taj doprinos trebali su biti predmet naknadnog pregovaranja između Švicarske Konfederacije i Republike Hrvatske.

- 45 Međutim, osim onoga što je navedeno u točkama 39. do 43. ove presude, elementi koji su navedeni u točki 1. te dopune, koji se odnose na sam iznos toga doprinosa, odnosno 45 milijuna švicarskih franaka (oko 40 744 020,22 eura) i na njegovo trajanje, predstavljaju bitne aspekte definicije politike Unije u kontekstu prilagodbe švicarskog financijskog doprinosa radi pristupanja Švicarske Konfederacije unutarnjem tržištu koje je prošireno nakon pristupanja Republike Hrvatske Uniji.
- 46 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je za Komisijino potpisivanje Dopune iz 2013. u ime Unije bilo potrebno prethodno odobrenje Vijeća. Stoga je, potpisujući Dopunu iz 2013. u ime Unije, bez prethodnog odobrenja Vijeća, Komisija povrijedila načelo dodjele ovlasti iz članka 13. stavka 2. UEU-a kao i načelo institucionalne ravnoteže.
- 47 Slijedom navedenoga, prvi tužbeni razlog je osnovan.
- 48 Stoga pobijanu odluku treba poništiti a da nije potrebno ispitati drugi tužbeni razlog koji je istaknulo Vijeće u prilog svojoj tužbi.

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

- 49 Vijeće, koje podupiru Češka Republika, Francuska Republika, Mađarska kao i Republika Finska, zahtijeva od Suda da u slučaju poništenja pobijane odluke održi na snazi njezine učinke do donošenja nove.
- 50 U skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a Sud može, ako to smatra potrebnim, navesti koji se učinci akta koji je proglasio ništavim smatraju konačnima.
- 51 U tom smislu, iz sudske prakse Suda proizlazi da, uzimajući u obzir razloge pravne sigurnosti, učinci takvog akta mogu biti održani 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 pravila (presuda od 26. studenoga 2014., Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 90. kao i navedena sudska praksa).
- 52 U ovom slučaju, treba istaknuti da je pobijana odluka omogućila potpisivanje Dopune iz 2013. kojim je Komisija u ime Unije potvrdila završetak pregovora sa Švicarskom Konfederacijom i političku inicijativu potonje koja je sadržana u toj dopuni.
- 53 Poništenje pobijane odluke bez održavanja na snazi njezinih učinaka moglo bi prouzročiti teške negativne posljedice za odnose Unije i Švicarske Konfederacije.
- 54 Slijedom navedenoga, Sud mora izvršiti ovlast koju mu je povjerio članak 264. stavak 2. UFEU-a i održati na snazi učinke pobijane odluke do stupanja na snagu, u razumnom roku, nove odluke koja će ju zamijeniti.

#### **Troškovi**

- 55 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće postavilo zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, potonjoj se nalaže snošenje troškova.
- 56 Sukladno članku 140. stavku 1. istog Poslovnika, Češka Republika, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Francuska Republika, Republika Litva, Mađarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska kao i Ujedinjena Kraljevina snosit će vlastite troškove.



Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije C(2013) 6355 *final* od 3. listopada 2013. o potpisivanju Dopune Memorandumu o razumijevanju o financijskom doprinosu Švicarske Konfederacije.**
- 2. Učinci Odluke Komisije C(2013) 6355 *final* održavaju se na snazi do stupanja na snagu, u razumnom roku, nove odluke koja će ju zamijeniti.**
- 3. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**
- 4. Češka Republika, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Francuska Republika, Republika Litva, Mađarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska kao i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će vlastite troškove.**

Potpisi