



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA PAOLO MENGOCI [PAOLO MENGOZZI]
SECINĀJUMI,
sniegti 2015. gada 29. janvārī¹

Lieta C-28/12

**Eiropas Komisija
pret**

Eiropas Savienības Padomi

Prasība atcelt tiesību aktu — LESD 218. pants — Lēmums par starptautisku nolīgumu parakstīšanu un provizorisku piemērošanu — Padomes un dalībvalstu valdību pārstāvju hibrīdlēmums — Alternatīva procedūra — Balsošanas noteikumi — Pienākums lojāli sadarboties — Iestāžu organizatoriskās autonomijas princips — Savienības vienota pārstāvība

1. Vai pēc Lisabonas līguma spēkā stāšanās Eiropas Savienības Padome un Eiropas Savienības dalībvalstu valdību pārstāvji var kopīgi pieņemt lēmumus (kas tiek dēvēti par “jauktiem” vai “hibrīdlēmumiem”), lai veiktu vajadzīgos pasākumus dažādos starptautisko nolīgumu apspriešanas un noslēgšanas procedūras posmos, kā, piemēram, saistībā ar LESD 218. pantā paredzēto procedūru? Vai Savienības tiesībās, it īpaši jauktu nolīgumu apspriešanas un noslēgšanas gadījumā, ir pieļaujama Savienības tiesību akta, kā, piemēram, Padomes lēmuma, kurš starptautisko nolīgumu jomā ir jāpieņem ar kvalificētu balsu vairākumu, no vienas puses, un tiesību akta, kuram ir starpvaldību raksturs un kurš pēc definīcijas ir jāpieņem visām ieinteresētajām valstīm, no otras puses, apvienošana? Kāda nozīme šajā ziņā ir prasībai par Savienības vienotu pārstāvību starptautiskajā līmenī, ar to saistītajam Savienības un tās dalībvalstu ciešas sadarbības pienākumam, prasībai par tiesisko noteiktību starptautiskajās tiesībās saistībā ar Savienības un tās dalībvalstu noslēgto jauktu nolīgumu līgumslēdzējām pusēm, kā arī Savienības iestāžu autonomijas principam?

2. Šie būtībā ir jautājumi, kas Tiesai ir jāizskata šajā lietā, kurā Eiropas Komisija ir lūgusi atcelt Lēmumu 2011/708/ES, ko 2011. gada 16. jūnijā ir pieņēmusi Padome un Padomē sanākušo Eiropas Savienības dalībvalstu valdību pārstāvji² (turpmāk tekstā – “apstrīdētais lēmums”) par to, lai Savienības vārdā parakstītu un Savienībā un tās dalībvalstīs provizoriski piemērotu divus starptautiskus nolīgumus gaisa transporta nozarē.

3. Lai arī pirmšķietami varētu šķist, ka šai lietai galvenokārt ir procesuāls raksturs, tās apjoms patiesībā pārsniedz tikai procesuāla rakstura jautājumus vien. Šī lieta būtībā skar sensitīvus jautājumus saistībā ar Savienības ārējo kompetenču izmantošanu. Risinājumā, kas Tiesai būs jāatrod, tai tādējādi būs jālīdzsvaro dažādās šajā lietā pastāvošās prasības, vienlaicīgi ņemot vērā gan Savienības lēmumpieņemšanas procesa, gan Savienības ārējās darbības praktisko funkcionēšanu.

1 — Oriģinālvaloda – franču.

2 — Padomes un Padomē sanākušo Eiropas Savienības dalībvalstu valdību pārstāvju 2011. gada 16. jūnija lēmums par to, lai Savienības vārdā parakstītu un provizoriski piemērotu Gaisa transporta nolīgumu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no otras puses, Islandi, no trešās puses, un Norvēģijas Karalisti, no ceturrtās puses; un par to, lai Savienības vārdā parakstītu un provizoriski piemērotu Papildnolīgumu starp Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no vienas puses, Islandi, no otras puses, un Norvēģijas Karalisti, no trešās puses, par to, kā piemērot Gaisa transporta nolīgumu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no otras puses, Islandi, no trešās puses, un Norvēģijas Karalisti, no ceturrtās puses (OV L 283, 1. lpp.).

I – Tiesvedības priekšvēsture

4. 2007. gada 25. un 30. aprīlī Eiropas Kopiena un tās dalībvalstis, no vienas puses, un Amerikas Savienotās Valstis, no otras puses, parakstīja gaisa transporta nolīgumu³, kurš vēlāk ticis grozīts ar 2010. gada 24. jūnijā Luksemburgā parakstīto protokolu⁴ (turpmāk tekstā – “ES–ASV gaisa transporta nolīgums”). Šī nolīguma mērķis tostarp bija veicināt starptautiskā gaisa transporta iespēju paplašināšanos, atverot tirgus un sniedzot maksimālas priekšrocības patērētājiem, gaisa pārvadātājiem, darbiniekiem un iedzīvotājiem abās Atlantijas okeāna pusēs.

5. Tā kā ES–ASV gaisa transporta nolīgumā trešajām valstīm bija paredzēta iespēja pievienoties šim nolīgumam, Islandes Republika un Norvēģijas Karaliste 2007. gadā iesniedza pievienošanās lūgumu. Šo divu valstu pievienošanās mērķiem tādējādi tika apspriesti divi starptautiski nolīgumi. Pirmkārt, Savienības un tās dalībvalstis, Amerikas Savienotās Valstis, Islandes Republika un Norvēģijas Karaliste apsprieda pievienošanās nolīgumu ar mērķi *mutatis mutandis* paplašināti attiecināt ES–ASV gaisa transporta nolīguma piemērošanas jomu uz visām līgumslēdzējām pusēm (OV 2011, L 283, 3. lpp.; turpmāk tekstā – “pievienošanās nolīgums”). Otrkārt, Eiropas Savienība un tās dalībvalstis, no vienas puses, Islande, no otras puses, un Norvēģijas Karaliste, no trešās puses, apsprieda papildnolīgumu attiecībā uz Gaisa transporta nolīguma piemērošanu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no otras puses, Islandi, no trešās puses, un Norvēģijas Karalisti, no ceturtās puses (OV 2011, L 283, 16. lpp.; turpmāk tekstā – “papildnolīgums”). Šī nolīguma mērķis ir nodrošināt minētā ES–ASV gaisa transporta nolīguma divpusējā rakstura saglabāšanu.

6. 2011. gada 2. maijā Komisija pieņēma priekšlikumu Padomes Lēmumam COM(2011) 239, galīgā redakcija, par Gaisa transporta nolīguma parakstīšanu un pagaidu piemērošanu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no otras puses, Islandi, no trešās puses, un Norvēģijas Karalisti, no ceturtās puses, un par Papildnolīguma parakstīšanu un pagaidu piemērošanu starp Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no vienas puses, Islandi, no otras puses, un Norvēģijas Karalisti, no trešās puses, attiecībā uz Gaisa transporta nolīguma piemērošanu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no otras puses, Islandi, no trešās puses, un Norvēģijas Karalisti, no ceturtās puses. Šajā priekšlikumā bija paredzēts tikai Padomes lēmums un tas bija balstīts uz LESD 100. panta 2. punktu⁵ apvienojumā ar LESD 218. panta 5. punktu⁶.

7. Padome, atkāpjoties no minētā priekšlikuma, pieņēma apstrīdēto lēmumu hibrīdlēmuma veidā, proti, kā lēmumu, ko ir pieņēmusi gan Padome, gan Padomē sanākušo dalībvalstu valdību pārstāvji. Apstrīdētais lēmums bija balstīts uz LESD 100. panta 2. punktu apvienojumā ar LESD 218. panta 5. un 8. punktu⁷.

8. Saskaņā ar apstrīdētā lēmuma 1. pantu “ar šo Savienības vārdā tiek atļauts parakstīt [gaisa transporta nolīgumu] un [papildnolīgumu] [...], ņemot vērā minēto nolīgumu noslēgšanu”.

9. Šī lēmuma 2. pantā ir noteikts, ka “ar šo Padomes priekšsēdētājs tiek pilnvarots norīkot personu vai personas, kas ir tiesīgas Savienības vārdā parakstīt [pievienošanās] nolīgumu un papildnolīgumu”.

3 — OV 2007, L 134, 4. lpp.

4 — Protokols, ar ko groza Gaisa transporta nolīgumu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, un Eiropas Kopienu un tās dalībvalstīm, no otras puses, kas parakstīts 2007. gada 25. un 30. aprīlī (OV 2010, L 223, 3. lpp.).

5 — Saskaņā ar šo noteikumu “Eiropas Parlaments un Padome saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru var pieņemt attiecīgus noteikumus par jūras transportu un gaisa transportu [...]”.

6 — Saskaņā ar šo noteikumu “pēc sarunu vadītāja priekšlikuma Padome pieņem lēmumu, ar kuru atļauj parakstīt nolīgumu un vajadzības gadījumā – to provizoriski piemērot līdz brīdim, kad tas stājas spēkā”.

7 — Saskaņā ar LESD 218. panta 8. punkta pirmo daļu “Padome, istenojot šo procedūru, pieņem lēmumus ar kvalificētu balsu vairākumu”.

10. Šī paša lēmuma 3. pantā ir noteikts, ka, “kamēr nav pabeigtas pievienošanās nolīguma un papildnolīguma noslēgšanai nepieciešamās procedūras, Eiropas Savienība un dalībvalstis, ciktāl to atļauj attiecīgo valstu tiesību akti, un visas attiecīgās puses tos no parakstīšanas dienas piemēro provizoriski”.

11. Pievienošanās nolīgums un papildnolīgums tika parakstīti Luksemburgā un Oslo 2011. gada 16. un 21. jūnijā.

II – Lietas dalībnieku prasījumi un tiesvedība Tiesā

12. Komisija lūdz Tiesu atcelt apstrīdēto lēmumu, tomēr saglabājot minētā lēmuma iedarbību, un piespriet Padomei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

13. Padome lūdz Tiesu noraidīt prasību kā nepieņemamu vai nepamatotu un pakārtoti – gadījumā, ja un ciktāl Tiesa atceltu apstrīdēto lēmumu, – atzīt, ka šim lēmumam ir galīga iedarbība, un piespriet Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

14. Ar Tiesas priekšsēdētāja 2012. gada 18. jūnija rīkojumu Eiropas Parlamentam tika atļauts iestāties lietā Komisijas prasījumu atbalstam, kā arī Čehijas Republikai, Dānijas Karalistei, Vācijas Federatīvajai Republikai, Grieķijas Republikai, Francijas Republikai, Itālijas Republikai, Nīderlandes Karalistei, Polijas Republikai, Portugāles Republikai, Somijas Republikai, Zviedrijas Karalistei un Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienotajai Karalistei – Padomes prasījumu atbalstam.

15. Tiesas sēde Tiesā notika 2014. gada 11. novembrī.

III – Analīze

16. Savā prasībā Komisija pilnībā apstrīd apstrīdēto lēmumu, balstoties uz trim pamatiem. Pirmais pamats ir saistīts ar tās procedūras un nosacījumu pārkāpumu, kas attiecas uz kārtību, kādā Savienībā ir atļauts parakstīt un provizoriski piemērot starptautiskos nolīgumus. Otrais pamats ir saistīts ar balsošanas noteikumu Padomē pārkāpumu, bet trešais pamats – ar Līgumos paredzēto mērķu neņemšanu vērā un lojālas sadarbības principa neievērošanu. Pirms šo trīs pamatu izvērtēšanas ir jāizskata Padomes izvirzītā iebilde par nepieņemamību.

A – Par pieņemamību

17. Padome ir norādījusi trīs iemeslus Komisijas prasības nepieņemamībai. Pirmkārt, prasība esot nepieņemama, jo tā esot bijusi jāceļ pret dalībvalstīm, nevis Padomi. Būtu Komisija esot apstrīdējusi dalībvalstu dalību apstrīdētā lēmuma pieņemšanā, nevis sodāmu rīcību, par kuru būtu vainojama Padome. Otrkārt, Padome apgalvo, ka prasība ir nepieņemama, jo tā attiecas uz dalībvalstu lēmumu, uz kuru neattiecoties LESD 263. panta piemērošanas joma un kurš tādējādi nevarot būt pārbaudes Tiesā priekšmets. Treškārt, Padome uzskata, ka Komisijai nav intereses celt prasību, jo lūgtajai atcelšanai nebūtu nekādu juridisko seku.

18. Saistībā ar Padomes izvirzīto pirmo un otro argumentu vispirms ir jāatgādina, ka prasību atcelt tiesību aktu var celt par visiem iestāžu veiktajiem pasākumiem, kuri ir paredzēti tiesisku seku radīšanai, neatkarīgi no to rakstura vai formas⁸.

8 — Spriedums Komisija/Padome (C-114/12, EU:C:2014:2151, 39. punkts un tajā minētā judikatūra).

19. Šajā gadījumā Komisijas prasība attiecas uz tiesību aktu, kuru kopīgi ir pieņēmusi Padome un dalībvalstu pārstāvji, pamatojoties tostarp uz LESD 218. panta 5. un 8. punktu. Kā izriet no šo secinājumu 8.–10. punkta, šajā tiesību aktā ir atļauts gan parakstīt un provizoriski piemērot attiecīgos starptautiskos nolīgumus saistībā ar Savienību, gan provizoriski piemērot minētos nolīgumus dalībvalstīs, ciktāl tas ir atļauts piemērojamajos valsts tiesību aktos.

20. No tā izriet, pirmkārt, ka Padome ir piedalījusies apstrīdētā lēmuma pieņemšanā un ka tas tādējādi ir šīs iestādes pieņemts akts, un, otrkārt, ka apstrīdētais lēmums ir akts, kas rada tiesiskas sekas un attiecībā uz kuru kā tādu ir iespējams veikt pārbaudi tiesā⁹. Līdz ar to Padomes izvirzītais pirmais un otrais arguments ir jānoraida.

21. Attiecībā uz Padomes izvirzīto trešo argumentu pietiek atgādināt, ka saskaņā ar pastāvīgo judikatūru LESD 263. panta 2. punktā tajā norādītajām iestādēm un dalībvalstīm ir atzītas tiesības ar prasību par tiesību akta atcelšanu apstrīdēt jebkura Padomes tiesību akta, kas rada tiesiskas sekas, likumīgumu, šo tiesību izmantošanu nepakārtojot tam, vai pastāv interese celt prasību¹⁰. Lai varētu celt šo prasību, Komisijai tādējādi nebija jāpierāda nekāda interese celt prasību. Līdz ar to, tā kā Padomes izvirzītais trešais arguments arī ir jānoraida, prasība, manuprāt, ir pieņemama saistībā ar visu apstrīdēto lēmumu kopumā.

B – Par lietas būtību

1) Lietas dalībnieku argumenti

a) Par pirmo pamatu, kas ir saistīts ar tās procedūras un nosacījumu pārkāpumu, kuri attiecas uz kārtību, kādā Savienībā ir atļauts parakstīt un provizoriski piemērot starptautiskos nolīgumus

22. Komisija, kuru atbalsta Parlaments, norāda, ka, pieņemot apstrīdēto lēmumu, Padome ir pārkāpusi LES 13. panta 2. punkta pirmo teikumu¹¹ apvienojumā ar LESD 218. panta 2. un 5. punktu. Saskaņā ar šo pēdējo minēto noteikumu Padome esot vienīgā iestāde, kurai ir tiesības atļaut Savienībai parakstīt un provizoriski piemērot starptautisku nolīgumu. Līdz ar to apstrīdētais lēmums bija jāpieņem Padomei vienai pašai, nepiedaloties Padomē sanākušajām dalībvalstīm.

23. Iesaistot lēmumpieņemšanas procesā dalībvalstis, kuras Padomē kopīgi pieņem lēmumus, Padome esot vienpusēji atkāpusies no LESD 218. pantā paredzētās procedūras, lai gan no judikatūras izriet, ka tā nedrīkst neievērot Līgumos paredzētos noteikumus un izmantot alternatīvas procedūras Savienības tiesību aktu pieņemšanai. Šādos apstākļos Padome neesot arī izpildījusi savu pienākumu īstenot savu kompetenci saskaņā ar Līgumos paredzētajām procedūrām un nosacījumiem LES 13. panta 2. punkta pirmā teikuma izpratnē.

24. It īpaši pēc Lisabonas līguma spēkā stāšanās Savienības procedūrām ir jābūt skaidri nošķirtām no jomām, kurās dalībvalstis ir saglabājušas iespēju īstenot savu kompetenci. Līdz ar to starpvaldību tiesību aktu un Savienības tiesību aktu neesot iespējams apvienot. Iepriekš pastāvošā prakse, kas ietvēra hibrīdaktu izmantošanu, tostarp aviācijas nozarē, šobrīd sagrozītu Savienības procedūras un vairs nevarot tikt pieļauta.

9 — Turpat, 40. un 41. punkts.

10 — Šajā ziņā skat. spriedumu Komisija/Padome (C-45/86, EU:C:1987:163, 3. punkts). It īpaši labvēlīgākas attieksmes pret Savienības iestādēm pamatā ir to Savienības tiesību sistēmas aizsardzības loma, no kā izriet, ka tām nav no pašas Savienības interesēm atšķirīgu interešu.

11 — Saskaņā ar LES 13. panta 2. punktu “katra iestāde darbojas saskaņā ar Līgumos noteiktajām pilnvarām un atbilstīgi tajos izklāstītajām procedūrām, nosacījumiem un mērķiem. Iestādes īsteno pilnīgu savstarpēju sadarbību”.

25. Savienības un katras no tās dalībvalstīm noslēgta starptautiska nolīguma jauktais raksturs ne vienmēr nozīmējot, ka Padomes lēmums par tā parakstīšanu un provizorisku piemērošanu, kas ir pieņemts saskaņā ar LESD 218. pantu, varētu tikt izmainīts, apvienojot to ar dalībvalstu starpvaldību lēmumu. Šāda iekļaušana Padomes lēmumpieņemšanas procesā neesot nepieciešama nedz saistībā ar nolīguma parakstīšanu, nedz saistībā ar tā provizorisko piemērošanu.

26. Padome, kuru atbalsta visas lietā iestājušās valdības, tieši pretēji uzskata, ka ar apstrīdētā lēmuma pieņemšanu hibrīdlēmuma veidā netiek pārkāpts neviens Līgumu noteikums.

27. Vispirms Padome neesot nedz atkāpusies no LESD 218. panta 2. un 5. punkta noteikumiem, nedz arī izmantojusi alternatīvu procedūru. Padomē sanākušo dalībvalstu pārstāvji esot pieņēmuši divus dažādus lēmumus, kas esot ietverti apstrīdētajā lēmumā. Pirmkārt, saskaņā ar LESD 218. pantu tie savā Padomes dalībnieku statusā esot atļāvuši parakstīt un provizoriski piemērot Savienībā attiecīgos nolīgumus. Otrkārt, tie dalībvalstu pārstāvju statusā esot atļāvuši provizoriski piemērot šos nolīgumus dalībvalstīs, ciktāl to atļauj piemērojami valsts tiesību akti. Šī pēdējā minētā apstrīdētā lēmuma daļa esot tikusi pieņemta, pamatojoties uz procedūrām, kuras nav paredzētas Līgumos. Līdz ar to dalībvalstis neesot piedalījušās LESD 218. panta 2. un 5. punktā paredzētajā procedūrā.

28. Tāpat Padome uzskata, ka, tā kā attiecīgie nolīgumi ir jaukti nolīgumi, tāda hibrīdlēmuma pieņemšana, kura līdzautores ir dalībvalstis, pilnībā atbilst tā pamatā esošo nolīgumu jauktajam raksturam un tam, ka dalībvalstis noteiktos aspektos īsteno pašas savu kompetenci. Šis lēmums esot pieļaujamas jaukto nolīgumu noslēgšanas sekas, kas ir juridiski simetriskas tiem.

29. Hibrīdlēmuma pieņemšanas instrumenta izvēle patiesībā esot ciešas sadarbības pienākuma starp Savienību un dalībvalstīm un judikatūrā paredzētās prasības par Savienības vienotu pārstāvību atspoguļojums. Šis lēmumu veids esot labākais veids, kā nodrošināt šādu vienotību starptautiskajā pārstāvībā un nodrošināt kopēju un saskaņotu Savienības un tās dalībvalstu pieeju. Tas tā vēl jo vairāk esot tad, ja – kā tas ir attiecīgo nolīgumu gadījumā – starptautiska nolīguma aspekti, kas ietilpst Savienības kompetencē, ir neatdalāmi saistīti ar aspektiem, kas ietilpst dalībvalstu kompetencē, un ja šie aspekti tādējādi ir nenodalāmi saistīti. Komisijas tēze, saskaņā ar kuru Savienības lēmumiem ir jābūt iekļautiem no starpvaldību lēmumiem nodalītā instrumentā, apdraudētu sadarbību starp dalībvalstīm un Savienību un mazinātu starptautisko līgumu noslēgšanai paredzētā institucionālā ietvara efektivitāti.

30. Turklāt saskaņā ar iestāžu autonomijas principu Padomei un dalībvalstīm esot tiesības brīvi noteikt, kādā tieši veidā organizēt savu darbu. Tas, ka šī atļauja ir ietverta vienā lēmumā, nekādi neapdraudot LESD 218. panta 5. punktā paredzētās procedūras integritāti. Katrā ziņā hibrīdlēmuma pieņemšana praksē radot tādu pašu rezultātu kā divu lēmumu pieņemšana, no kuriem vienu ir pieņēmusi Padome, bet otru – Padomē sanākušo dalībvalstu valdību pārstāvji, vai viena Padomes lēmuma pieņemšana. Visbeidzot, Lisabonas līguma spēkā stāšanās neesot ietekmējusi hibrīdlēmumu tiesiskumu un to pieņemšana neesot tikusi aizliegta. Tieši pretēji – pat pēc Lisabonas līguma spēkā stāšanās jauktu lēmumu pieņemšana esot konsekvēnta prakse, tostarp gaisa transporta nozarē.

b) Par otro pamatu, kas attiecas uz balsošanas noteikumu Padomē pārkāpumu

31. Savā otrajā pamatā Komisija, kuru atbalsta Parlaments, apgalvo, ka, pieņemot apstrīdēto lēmumu, Padome ir pārkāpusi LESD 218. panta 8. punkta pirmo daļu apvienojumā ar materiālo juridisko pamatu pasākumu gaisa transporta jomā pieņemšanai, proti, LESD 100. panta 2. punktu. Lai gan saskaņā ar šiem noteikumiem Padomei lēmums ir jāpieņem ar kvalificētu balsu vairākumu, starpvaldību akts, ko kopīgi pieņēmuši dalībvalstu valdību pārstāvji, savukārt jau tā rakstura dēļ vien ir jāpieņem pēc visu dalībvalstu kopīgas vienošanās. Šo aktu apvienošana vienā lēmumā un kopīgas vienošanās saņemšanas attiecināšana uz tiem tieši padarītu neiespējamu kvalificēta balsu vairākuma balsojuma piemērošanu, *de facto* padarot neefektīvu šo ar Lisabonas līgumu ieviesto balsošanas kārtību kā

vispārīgu noteikumu attiecībā uz Savienības īstenoto starptautisko nolīgumu apspriešanas un noslēgšanas procedūru. Tādējādi tā atņemtū jēgu LESD 218. panta 8. punkta pirmajā daļā paredzētajai procedūrai un vispārīgi apdraudētu Savienības procedūru efektivitāti. Turklāt abu minēto tiesību aktu apvienošanas rezultātā hibrīdlēmumā norādītais juridiskais pamats patiesībā nenoteiktu balsošanas procedūru Padomē, kura tiktu netieši, tomēr neizbēgami aizstāta, ņemot vērā tās starpvaldību komponenti.

32. Parlaments piebilst, ka šo divu tiesību aktu apvienošana, pārkāpjot LESD 218. panta 6. un 10. punktu, nozīmē arī institucionālā līdzsvara pārkāpumu procedūrā, kas ir piemērojama Savienības veiktajai starptautisko nolīgumu noslēgšanai.

33. Padome, kuru atbalsta lietā iestājušās valdības, uzskata, ka Līgumos paredzētie balsošanas noteikumi ir tikuši ievēroti. Padome norāda, ka apstrīdētais lēmums Padomē ir ticis pieņemts ar kvalificētu balsu vairākumu, ciktāl runa bija par Savienības ekskluzīvo kompetenci, un pēc dalībvalstu valdību pārstāvju kopīgas vienošanās, ciktāl runa bija par dalībvalstu kompetenci. Līdz ar to esot kļūdaini apgalvot, ka tas ir ticis pieņemts vienbalsīgi vai ka noteikums par kvalificētu balsu vairākumu ir ticis izmainīts. Tas, ka neviena no Padomē pārstāvētajām delegācijām nav iebildusi pret apstrīdēto lēmumu, nenozīmē, ka nav ticis piemērots kvalificēta vairākuma balsojums. Katrā ziņā visi vienbalsīgi pieņemtie lēmumi noteikti ietverot arī kvalificētu balsu vairākumu. Turklāt tas, ka ir tikusi panākta dalībvalstu vienprātība, neapdraudot nedz Savienības darbības, nedz tās procedūru efektivitāti.

34. Padome un dažas valdības arī ir norādījušas, ka starptautisko nolīgumu jomā vairāku balsošanas noteikumu apvienošana esot ierasta prakse, kas ir saderīga ar judikatūru. Turklāt Somijas valdība ir norādījusi, ka Padomes izvēlētais balsošanas kārtības pamatā ir LESD 293. panta 1. punkts, saskaņā ar kuru, ja Padome lemj pēc Komisijas priekšlikuma, Padome var grozīt minēto priekšlikumu tikai ar vienprātīgu lēmumu. Šajā gadījumā, tā kā Padome esot grozījusi Komisijas priekšlikumu saistībā ar apstrīdētā lēmuma 3. pantu, tai katrā ziņā esot bijis jāpiemēro vienprātības balsojums.

c) Par trešo pamatu, kas attiecas uz Līgumā definēto mērķu un lojālas sadarbības principa neievērošanu

35. Komisija, kuru atbalsta Parlaments, apgalvo, ka Padome nav ievērojusi Līgumu mērķus un LES 13. panta 2. punktā paredzēto lojālas sadarbības principu. Atļaujot dalībvalstīm iesaistīties Savienības procedūrās, Padome vispirms esot “sējusi šaubas” par Savienības neatkarīgo personību starptautiskajās attiecībās. Ziņa, ko Padome ir nodevusi starptautiskajā mērogā, esot tāda, ka Savienībai nav tiesību pašai pieņemt lēmumu. Tāpat, šādi rīkojoties, Padome neesot ievērojusi lojālas sadarbības principu, jo tai esot bijis jāizmanto savas pilnvaras tā, lai netiktu apietas LESD 218. pantā paredzētās Savienības procedūras. Padome esot pārkāpusi šo principu gan starptautiskajās attiecībās, gan attiecībā uz Savienību kopumā. Visbeidzot, Padome esot vājinājusi Savienības institucionālo ietvaru, ļaujot dalībvalstīm ieņemt Savienībā Līgumos, it īpaši LESD 218. pantā, neparedzētu lomu, tādējādi radot risku, ka dalībvalstu intereses būs pārākas par Savienības interesēm.

36. Padome, kuru atbalsta lietā iestājušās valdības, uzskata, ka ar apstrīdēto lēmumu trešajām personām vai starptautiskajai kopienai netiek radītas absolūti nekādas neskaidrības. Saistībā ar jauktiem nolīgumiem situācija – tieši pretēji – radītu neskaidrības trešajām personām tad, ja tās būtu redzējušas tikai Padomes lēmumu, nepastāvot ar dalībvalstīm saistītam lēmumam. Apstrīdētais lēmums turklāt ne tikai esot atbilstošs Savienības vienotas starptautiskās pārstāvības mērķim, bet arī nodrošinot, veicinot un pastiprinot to, atklājot Savienības un tās dalībvalstu kopējo nostāju. Šāda lēmuma pieņemšana esot ciešas sadarbības pienākuma un Savienības un tās dalībvalstu kopējas pieejas atspoguļojums. Savukārt tikai Padomes – bez dalībvalstu piedalīšanās – pieņemts lēmums varētu radīt ārpusai priekšstatu par nevienotu Savienību un paralēlas starpvaldību procedūras izmantošana

varētu radīt atšķirību starp dalībvalstīm risku un kavējumus. Šī procedūra tādējādi esot neizdevīgāka attiecībā pret Līgumā paredzētajiem mērķiem. Katrā ziņā hibrīdlēmums esot iekšējs Savienības tiesību akts, kurš nav domāts nonākšanai trešo valstu rīcībā, un pat ja tas nonāktu to rīcībā, būtu mazticams, ka tā autoru noteikšanai tiktu piešķirta jebkāda nozīme.

2) Analīze

37. Savā prasībā Komisija lūdz Tiesu atcelt apstrīdēto lēmumu saistībā ar, pirmkārt, Savienības veikto pievienošanās nolīguma un papildnolīguma parakstīšanu un, otrkārt, Savienības un tās dalībvalstu veikto to provizorisko piemērošanu, ņemot vērā, ka šo lēmumu Padome un dalībvalstu pārstāvji ir kopīgi pieņēmuši kā hibrīdaktu, kurā ir apvienots Savienības tiesību akts un starpvaldību tiesību akts.

38. Vispirms ir jānorāda, ka Komisija netieši ir apstiprinājusi, ka ar savu prasību tā nevēlas apstrīdēt abu attiecīgo starptautisko nolīgumu jaukto raksturu¹². Šajā lietā celtās prasības apjoms tādējādi aprobežojas tikai ar jautājumu par apstrīdētā lēmuma pieņemšanas hibrīdlēmuma veidā tiesiskumu.

39. Turklāt sākotnēji vēlos arī norādīt, ka, lai arī apstrīdētais lēmums, no formālā viedokļa raugoties, ir viens tiesību akts, tajā patiesībā ir ietverti divi no materiāltiesiskā viedokļa atšķirīgi lēmumi, proti, no vienas puses, Padomes lēmums par Savienības veikto attiecīgo nolīgumu parakstīšanu un provizorisku piemērošanu un, no otras puses, dalībvalstu pārstāvju starpvaldību akts par pēdējo minēto valstu veikto šo nolīgumu provizorisko piemērošanu. Tieši abu šo dažādo tiesību aktu kopīgas pieņemšanas un to apvienošanas vienā tiesību aktā tiesiskums ir tas, ko ir apstrīdējusi Komisija.

40. Komisijas prasībā izvirzītie trīs pamati, lai gan tie attiecas uz šo jautājumu no dažādiem tā aspektiem, dažādos līmeņos, manuprāt, tomēr pārklājas. Šīs prasības ietvaros būtībā ir izvirzītas divu veidu problēmas. Pirmkārt, aspektā, ko varētu definēt kā *iekšēju*, šī lieta ir saistīta ar tādu noteikumu piemērošanu, kas attiecas uz procedūrām un balsošanas noteikumiem tādu Savienības tiesību aktu pieņemšanai, kuri ir saistīti ar starptautisko nolīgumu apspriešanu un noslēgšanu LESD 218. pantā paredzētās procedūras ietvaros. Šajā ziņā rodas arī jautājums par Savienības iestāžu organizatoriskās un funkcionālās autonomijas apjomu. Otrkārt, tās *ārējā* aspektā šī lieta attiecas arī uz prasībām saistībā ar Savienības ārējās darbības konkrēto norisi. Tā būtībā rada jautājumus tostarp saistībā ar prasību par Savienības vienotu pārstāvību starptautiskajā mērogā un ar to saistīto Savienības un tās dalībvalstu ciešas sadarbības pienākumu jaukto nolīgumu apspriešanas un noslēgšanas procedūrā. Tā ir saistīta arī ar starptautisko tiesību pienākumiem, kuri attiecībā pret pārējām līgumslēdzējām pusēm izriet no Savienības ārējās darbības.

41. Lidz ar to šajā lietā izvirzīto juridisko problēmu risinājums nevar aprobežoties ar iekšējo procesuālo jautājumu izskatīšanu, bet tajā ir jāņem vērā arī ietekme, kāda šiem jautājumiem ir uz Savienības ārējo darbību. Tas tādējādi liek veikt novērtējumu, kurā būtu līdzsvaroti dažādie principi un praktiskās prasības, kurām ir nozīme šajā lietā. Šādos apstākļos uzskatu, ka trīs attiecīgie pamati ir jāizvērtē kopā, ievērojot vispārīgu šajā lietā izvirzīto jautājumu izklāstu, pēc tam iebildumus, ko Komisija ir izvirzījusi savā prasībā, izvērtējot, ņemot vērā judikatūrā izstrādātos principus.

a) Par LESD 218. pantā paredzēto procesuālo ietvaru Savienības veiktajai starptautisko nolīgumu apspriešanai un noslēgšanai

42. Saistībā ar iekšējo aspektu šī lieta vispirms rada jautājumu par apstrīdētā lēmuma pieņemšanai izmantotās procedūras atbilstību LESD 218. panta noteikumiem.

¹² — Savos rakstveida apsvērumos Komisija ir paskaidrojusi, ka, ņemot vērā, ka abi attiecīgie nolīgumi attiecas tikai uz Islandes Republikas un Norvēģijas Karalistes pievienošanās ES-ASV gaisa transporta nolīgumam, kurš jau ir ticis noslēgts jaukta nolīguma veidā, tai nav bijis nodoma apstrīdēt šo nolīgumu jaukto raksturu, lai neradītu tiesisko un politisko nenoteiktību Savienības un Amerikas Savienoto Valstu attiecībās.

43. No LESD 218. panta 1. punkta izriet, ka šī panta mērķis ir reglamentēt Savienības nolīgumu ar trešām valstīm vai starptautiskām organizācijām apspriešanas un noslēgšanas procedūru. Šis pants, kas ir ietverts LESD piektās daļas, kas attiecas uz “Savienības ārējo darbību”, V sadaļā “Starptautiski nolīgumi”, ir vispārīgs noteikums, kura mērķis ir izveidot vienu vienotu procedūru Savienības veiktajai minēto nolīgumu apspriešanai un noslēgšanai. Šis noteikums, no vienas puses, atspoguļo jauno Savienības struktūru pēc formālās pīlāru sistēmas izzušanas pēc Lisabonas līguma spēkā stāšanās¹³ un, no otras puses, – jauno pastiprināto Savienības ārējās darbības dimensiju, ko raksturo LES 21. un 22. panta, kā arī minētā līguma piektās daļas ieviešana.

44. LESD 218. pantā paredzētā procedūra tādējādi ir piemērojama visiem Savienības apspriestajiem un noslēgtajiem nolīgumiem neatkarīgi no to rakstura un satura, izņemot Līgumu konkrētajos noteikumos paredzētos gadījumus¹⁴. Šis noteikums ir piemērojams arī ārpolitikas un kopējās drošības politikas ietvaros noslēgtajiem nolīgumiem. It īpaši nekas neliecina par to, ka šis pants nebūtu piemērojams gadījumā, ja starptautiskais nolīgums tiktu noslēgts jaukta nolīguma veidā.

45. Tā kā procedūra, kuras rezultātā tiek noslēgts starptautisks nolīgums, sastāv no vairākiem posmiem, LESD 218. pantā ir precizēta šo dažādo posmu norises kārtība, kā arī dažādo iestāžu, kas ir iesaistītas Savienības veiktajā starptautisko nolīgumu apspriešanā un noslēgšanā, loma un attiecīgās pilnvaras.

46. Konkrētāk, runājot par šajā lietā būtiskajiem noteikumiem, no LESD 218. panta 2. punkta izriet, ka Padome ir iestāde, kurai ir tiesības atļaut sākt sarunas, pieņemt sarunu norādes un atļaut Savienības nolīgumu parakstīšanu un noslēgšanu. Līdz ar to saskaņā ar minētā panta 5. punktu Padome ir tā, kura pēc sarunu vadītāja priekšlikuma pieņem lēmumu, ar kuru tiek atļauts parakstīt nolīgumu un vajadzības gadījumā to provizoriski piemērot līdz brīdim, kad tas stājas spēkā. Šī panta 6. punktā, pirmkārt, ir paredzēts, ka Padome pieņem lēmumu par nolīguma noslēgšanu pēc nolīguma sarunu vadītāja priekšlikuma un, otrkārt, Parlamentam ir piešķirtas piekrišanas vai tikai apspriešanās pilnvaras atkarībā no noslēdzamā nolīguma priekšmeta. LESD 218. panta 8. punktā ir ietverts vispārīgs noteikums, saskaņā ar kuru Padome, īstenojot šo procedūru, pieņem lēmumus ar kvalificētu balsu vairākumu, izņemot šī noteikuma otrajā daļā paredzētos izņēmumus.

47. No konteksta, kādā ir iekļauts LESD 218. pants, kā arī tā formulējuma un vispārējās uzbūves – it īpaši no tā mērķa ieviest vispārīgu sistēmu un procesuālos noteikumus Savienības veiktajai starptautisko nolīgumu apspriešanai un noslēgšanai – izriet, ka, izņemot pašos Līgumos tieši paredzētos izņēmumus, Padome nevar atkāpties no tajos paredzētajām procedūrām, izmantojot alternatīvas vai no minētajā pantā paredzētajām procedūrām atšķirīgas procedūras dažādajos posmos, no kuriem sastāv starptautisko nolīgumu apspriešanas un noslēgšanas procedūra. Padome tostarp nevar pieņemt tiesību aktus, kas nav kāds no lēmumiem, kuri ir paredzēti kādā konkrētā minētās procedūras posmā, vai kas būtu pieņemti ar nosacījumiem, kas atšķiras no LESD 218. pantā paredzētajiem¹⁵. Padomes pienākums ievērot Līgumos paredzētās procedūras ir ietverts arī LES 13. panta 2. punktā, saskaņā ar kuru visām iestādēm ir jārikojas atbilstoši Līgumos paredzētajām procedūrām, nosacījumiem un mērķiem.

13 — Iepriekš dažādos Līgumu noteikumos bija paredzēti dažādi procesuālie noteikumi attiecībā uz starptautisko nolīgumu apspriešanu un noslēgšanu atkarībā no tā, vai šie nolīgumi tiek noslēgti pirmā pīlāra (EKL 300. pants) vai otrā un trešā pīlāra (attieciģi LES 24. un 38. pants) ietvaros.

14 — Kā, piemēram, LESD 207. vai 219. pants.

15 — Skat. pēc analogijas spriedumu Komisija/Padome (C-27/04, EU:C:2004:436, 81. punkts). Savos rakstveida apsvērumos Padome ir apstrīdējusi šī sprieduma piemērojamību šajā lietā, ciktāl tas esot attiecies uz atšķirīgu situāciju, proti, gadījumu, kad Padome nebija pieņēmusi iecerēto tiesību aktu un tas bijis saistīts ar citu jomu, nevis Savienības starptautiskajām attiecībām. Šajā ziņā es tomēr uzskatu, ka šajā spriedumā ietvertajiem Tiesas principiāla rakstura apgalvojumiem ir vispārpiemērojams raksturs visos gadījumos, kad, kā tas ir saistībā ar LESD 218. pantu, Līgumos ir paredzēti konkrēti noteikumi attiecībā uz noteiktās jomās izmantojamo procedūru.

48. Šajā ziņā ir arī jānorāda, ka, izņemot divus specifiskus jautājumus¹⁶, LESD 218. pantā nevienā posmā nav paredzēta dalībvalstu iesaistīšanās Savienības veiktajā starptautisko nolīgumu apspriešanas vai noslēgšanas procedūrā¹⁷. Dalībvalstīm kā tādām tādējādi nav paredzēta nekāda loma saistībā ar procedūru atbilstoši LESD 218. pantam, kas ir Savienības pašas procedūra.

49. Šo konstatējumu nevar atspēkot tas, ka LESD 218. pants ir piemērojams ne tikai tīri iekšējiem Savienības nolīgumiem, bet arī jauktiem nolīgumiem. Jaukto nolīgumu gadījumā LESD 218. pants attieksies tikai uz Savienības dalību jauktajā nolīgumā, nevis uz dalībvalstu dalību. Pēdējo minēto valstu dalību jauktajos nolīgumos attiecībā uz to dalības iekšējo aspektu reglamentē katras dalībvalsts valsts tiesības, bet attiecībā uz to dalības ārējo aspektu – publiskās starptautiskās tiesības¹⁸.

b) Par juridisko pamatu un balsošanas noteikumiem

50. Apstrīdētā lēmuma pieņemšana hibrīdlēmuma veidā, kurā ir apvienots Savienības tiesību akts un starpvaldību tiesību akts, rada arī jautājumus saistībā ar, pirmkārt, izmantoto juridisko pamatu un, otrkārt, Līgumos paredzēto balsošanas noteikumu ievērošanu.

51. Šajā ziņā ir jāatgādina, ka Tiesa ir nospriedusi, ka no prasības par tiesisko noteiktību izriet, ka jebkurš Savienības tiesību akts, ar ko paredzēts radīt tiesiskas sekas, iegūst saistošu spēku no Savienības tiesību normas, kas ir skaidri jānorāda kā juridiskais pamats un kas nosaka juridisko formu, kādā akts ir jāpieņem. Šī norāde, pirmkārt, ir vajadzīga, lai noteiktu balsošanas kārtību Padomē, otrkārt, tai ir īpaša nozīme, lai saglabātu to Savienības iestāžu pilnvaras, uz kurām attiecas tiesību akta pieņemšanas procedūra, un, treškārt, tā nosaka Savienības un dalībvalstu pilnvaru sadalījumu, novēršot neskaidrību par Savienības kompetences raksturu rašanos un nevājinot tās spēju aizstāvēt savu nostāju starptautiskās pārrunās¹⁹.

52. Turklāt ir arī jānorāda, ka Tiesa vairākkārt ir apstiprinājusi, ka noteikumi par to, kādā veidā Savienības iestādes pieņem lēmumus, ir paredzēti Līgumos un nav atkarīgi ne no dalībvalstu, ne arī pašu iestāžu rīcības brīvības²⁰. Tikai Līgumos iestādei īpašos gadījumos var tikt piešķirtas tiesības grozīt tajos paredzēto lēmumpieņemšanas procedūru. Tāpat, atzīstot iestādei tiesības atkāpties no Līgumos paredzētas lēmumpieņemšanas procedūras un piemērot alternatīvu procedūru, nozīmētu, pirmkārt, piešķirt tai pilnvaras vienpusēji atkāpties no Līgumā paredzētajiem noteikumiem, kas noteikti nav pieļaujams²¹, un, otrkārt, atļaut tai apdraudēt institucionālā līdzsvara principu, kurš paredz, ka katrai iestādei savas pilnvaras ir jāīsteno, ievērojot pārējo iestāžu pilnvaras²².

53. Šajā ziņā ir arī jānorāda, ka Tiesa ir ieņēmusi visai atturīgu nostāju attiecībā uz dažādu Savienības tiesību aktu pieņemšanas procedūru apvienošanu. Tā attiecībā uz divkārša juridiskā pamata izmantošanu no pastāvīgās judikatūras izriet, ka divu juridisku pamatu norādīšana nav pieļaujama, ja procedūras, kas ir paredzētas vienam vai otram juridiskajam pamatam, ir nesaderīgas²³. Tieši tāds gadījums bija tā dēvētajā “Titāna dioksīda” lietā²⁴, par kuras piemērojamību šajā lietā ir notikušas

16 — Pirmkārt, runa ir par nolīgumu par Savienības pievienošanos Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai, kas parakstīta Romā 1950. gada 4. novembrī un ir minēta LESD 218. panta 8. punkta otrajā daļā, un, otrkārt, par iespēju saņemt iepriekšēju Tiesas atzinumu atbilstoši šī paša panta 11. punktam.

17 — Šajā pašā ziņā skat. arī ģenerālvokātes E. Šarpstones [E. Sharpston] secinājumus lietā Komisija/Padome (C-114/12, EU:C:2014:224, 174. punkts).

18 — Šajā pašā ziņā skat. *ibidem*, 171. punkts.

19 — Spriedums Komisija/Padome (C-370/07, EU:C:2009:590, 39., 48. un 49. punkts).

20 — Skat. spriedumus Apvienotā Karaliste/Padome (68/86, EU:C:1988:85, 38. punkts) un Parlaments/Padome (C-133/06, EU:C:2008:257, 54. punkts).

21 — Skat. spriedumu Parlaments/Padome (EU:C:2008:257, 55. un 56. punkts).

22 — Turpat, 57. punkts, un spriedums Parlaments/Padome (C-70/88, EU:C:1990:217, 22. punkts). Skat. arī LES 13. panta 2. punktu.

23 — Spriedumi Parlaments/Padome (C-164/97 un C-165/97, EU:C:1999:99, 14. punkts), Komisija/Padome (C-338/01, EU:C:2004:253, 57. punkts), kā arī Parlaments/Padome (C-130/10, EU:C:2012:472, 45. un nākamie punkti un tajos minētā judikatūra).

24 — Spriedums Komisija/Padome, dēvēts par “Titāna dioksīda” lietu (C-300/89, EU:C:1991:244, it īpaši 17.–21. punkts).

ilgstošas debates starp lietas dalībniekiem. Minētajā lietā Padome vienbalsīgi pieņēma direktīvu²⁵, pamatojoties uz EEK līguma 130.S pantu²⁶, savukārt Komisija savā prasībā atcelt tiesību aktu apgalvoja, ka šī direktīva bija jāpieņem, pamatojoties uz EEK līguma 100.A pantu, kurā bija paredzēts, ka Padomei tiesību akts ir jāpieņem ar kvalificētu balsu vairākumu²⁷. Tiesa secināja, ka juridisko pamatu apvienošanas gadījumā Padomei tiesību akts katrā ziņā būtu jāpieņem vienbalsīgā balsojumā, kas apdraudētu būtisku sadarbības procedūras sastāvdaļu, proti, kvalificēta balsu vairākuma balsojumu, tādējādi atņemot šai procedūrai tās jēgu^{28 29}.

c) Par iestāžu autonomijas principu

54. Padome un dažas dalībvalstis ir norādījušas, ka hibrīdlēmumu pieņemšana ir Savienības iestāžu autonomijas principa izpausme, kas ļauj Padomei izvēlēties veidu, kādā piešķirt nepieciešamo piekrišanu starptautisko nolīgumu apspriešanas un noslēgšanas procedūrā.

55. Savienības iestādēm to pilnvaru ietvaros ir tiesības brīvi noteikt to darbības kārtību. Šīs tiesības ir iestāžu autonomijas principa izpausme, kura avots ir Līgumu noteikumi, kas piešķir minētajām iestādēm kompetenci pašām pieņemt savus iekšējos reglamentus, lai nodrošinātu savu un savu dienestu darbību³⁰. Šis princips, kuru vairākkārt ir atzinusi arī Tiesa³¹, ir saistīts ar iestādēm piešķirto funkciju rīkoties Savienības interesēs un ir būtisks to labas darbības nosacījums³². Padome tādējādi ir pieņēmusi pati savu reglamentu, kurā ir paredzēti tās darbības un organizācijas noteikumi³³.

56. Iestāžu autonomijas princips tomēr nav neierobežots. Šī autonomija atbilstoši LES 13. panta 2. punktam ir jāisteno “saskaņā ar Līgumos noteiktajām pilnvarām” un “atbilstīgi tajos izklāstītajām procedūrām, nosacījumiem un mērķiem”. Līdz ar to, lai arī iestādes, ievērojot sava darba organizēšanas pilnvaras, kas tām piešķirtas ar atbilstīgajām Līgumu normām, ir tiesīgas veikt nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu atbilstīgu to darba un procedūru norisi³⁴, šie pasākumi vai to piemērošana nedrīkst ietvert atkāpes no Līgumos paredzētajām procedūrām. Turklāt iekšējās organizācijas pilnvaras nedrīkst apdraudēt institucionālo līdzsvaru vai kompetences sadalījumu starp Savienību un dalībvalstīm.

25 — Skat. it īpaši Padomes 1989. gada 21. jūnija Direktīvu 89/428/EEK par procedūrām tādu programmu saskaņošanai, kuras paredzētas, lai samazinātu un galīgi likvidētu titāna dioksīda rūpniecības radīto piesārņojumu (OV L 201, 56. lpp.).

26 — Šajā pantā attiecībā uz darbībām vides jomā ir paredzēts vienprātīgs balsojums Padomē, iepriekš tikai konsultējoties ar Parlamentu.

27 — Šis pants, kurš būtībā atbilst LESD 114. pantam, paredz sadarbības ar Eiropas Parlamentu procedūras piemērošanu, kurā Padome lēmumu pieņem ar kvalificētu balsu vairākumu.

28 — Skat. minētā sprieduma 16.–20. punktu. Tā paša sprieduma 21. punktā Tiesa arī atzina, ka ir tikušas pārkāptas Parlamenta prerogāvas. Tomēr, kā izriet no nākamajā zemsvītras piezīmē minētajiem spriedumiem, Parlamenta prerogāvu pārkāpums judikatūrā nav obligāts nosacījums juridisko pamatu nesaderības konstatēšanai, ciktāl balsošanas noteikumu nesavienojamība ir pietiekošs nosacījums šajā ziņā.

29 — Citās lietās Tiesa ir konstatējusi, ka abi attiecīgie juridiskie pamati bija nesaderīgi, ciktāl viena tiesību akta pieņemšanai bija nepieciešams vienprātīgs balsojums, pamatojoties uz vienu no tiem, bet tiesību akta pieņemšanai, pamatojoties uz otru no tiem, bija pietiekami ar kvalificētu balsu vairākumu. Skat. spriedumus Komisija/Padome (EU:C:2004:253, 58. punkts), kā arī Parlaments/Padome (EU:C:2012:472, 47. un 48. punkts).

30 — Attiecībā uz Parlamentu skat. it īpaši LESD 232. pantu, attiecībā uz Eiropadomi – LESD 235. panta 3. punktu, attiecībā uz Padomi – LESD 240. panta 3. punktu un attiecībā uz Komisiju – LESD 249. panta 1. punktu.

31 — Tiesa ir atzinusi iestāžu autonomijas principu attiecībā uz dažādiem to darbības aspektiem: tā, piemēram, attiecībā uz iespēju izvēlēties to ierēdņus un darbiniekus skat. tostarp spriedumu *AB* (C-288/04, EU:C:2005:526, 26. un 30. punkts) vai saistībā ar zaudējumu, ko to darbības ietvaros radījušas iestādes un to darbinieki, atbildzināšanu skat. spriedumu *Sayag* (9/69, EU:C:1969:37, 5. un 6. punkts).

32 — Šajā ziņā skat. ģenerāladvokāta L. A. Hēlhuda [*L. A. Geelhoed*] secinājumus lietā *Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich* (C-165/01, EU:C:2003:224, 98. punkts) un lietā *AB* (C-288/04, EU:C:2005:262, 23. punkts).

33 — Skat. Padomes reglamentu, kas pievienots Padomes 2009. gada 1. decembra Lēmumam 2009/937/ES, ar ko pieņem Padomes reglamentu (OV L 325, 36. lpp.), ar tajā vēlāk izdarītajiem grozījumiem.

34 — Šajā ziņā skat. spriedumu Luksemburga/Parlaments (230/81, EU:C:1983:32, 38. punkts).

57. Tāpat iestāžu autonomijas princips ir dalībvalstīm noteikts ierobežojums. Šis princips būtībā nozīmē, ka iestādēm no iekšējā un organizatoriskā viedokļa raugoties, ir jādarbojas pilnīgi neatkarīgi no dalībvalstīm³⁵, kurām ir jāatturas no iejaukšanās Savienības iestāžu organizācijas, procedūru un funkciju pašnoteikšanā atbilstoši Līgumos paredzētajiem ierobežojumiem. Šis dalībvalstīm noteiktais neiejaukšanās pienākums ir arī LES 4. panta 3. punktā paredzētā lojālas sadarbības principa izpausme.

d) Par prasību par Savienības vienotu starptautisko pārstāvību un lojālas sadarbības principu

58. Attiecībā uz tās ārējo aspektu šajā lietā vispirms rodas jautājumi par Savienības pārstāvību starptautiskā mērogā un par Savienības un tās dalībvalstu attiecību struktūru šajā ziņā.

59. Lietas dalībnieku nostājas šajā jautājumā ir pilnīgi pretējas. Komisija uzskata, ka hibrīdlēmumu pieņemšana var "sēt šaubas" par Savienības neatkarīgo personību starptautiskajās attiecībās, bet Padome uzskata, ka hibrīdlēmumi ir Savienības un dalībvalstu sadarbības maksimālā izpausme.

60. Šajā ziņā vispirms ir jāatgādina, ka Līgumos tieši ir paredzēts savstarpējs lojālas sadarbības pienākums starp Savienību un tās dalībvalstīm (LES 4. panta 3. punkts), kā arī starp Savienības iestādēm (LES 13. panta 2. punkta otrais teikums)³⁶. It īpaši saskaņā ar LES 4. panta 3. punkta trešo daļu dalībvalstīm ir pienākums sekmēt Savienības uzdevumu izpildi un atturēties no jebkādiem pasākumiem, kuri varētu apdraudēt Savienības mērķu sasniegšanu.

61. Tāpat ir arī jānorāda, ka Tiesa, saskaroties ar jautājumiem saistībā ar Savienības ārējo darbību, vairākkārt ir uzsvērusi nepieciešamību, lai Savienībai starptautiskā mērogā būtu vienota pārstāvība³⁷, kā arī nepieciešamību nodrošināt Savienības darbības un tās pārstāvības ārējās attiecībās vienotību un saskaņotību³⁸.

62. Šīs prasības kļūst vēl būtiskākas, ja nolīguma vai konvencijas joma daļēji ietilpst Savienības kompetencē un daļēji – dalībvalstu kompetencē un ja nolīgumi tiek noslēgti kā jaukti nolīgumi, kā tas ir pievienošanās nolīguma un papildnolīguma gadījumā. Šajā gadījumā judikatūrā īpašs uzsvars ir likts uz to, ka atbilstoši minētajām prasībām par Savienības vienotu pārstāvību un vienotības un saskaņotības nodrošināšanu Savienības ārējās attiecībās dalībvalstīm un Savienības iestādēm ir cieši jāsadarbības gan sarunās un nolīgumu noslēgšanā, gan pildot uzņemtās saistības³⁹. Līdz ar to starp prasību par Savienības vienotu pārstāvību starptautiskā mērogā un savstarpējo lojālas sadarbības pienākumu, kas pastāv starp Savienību un dalībvalstīm, pastāv cieša saikne⁴⁰.

63. Šajā ziņā Tiesa ir atzinusi, pirmkārt, ka iestādēm un dalībvalstīm ir jāveic visi pasākumi, kas ir vajadzīgi, lai pēc iespējas labāk nodrošinātu šādu sadarbību⁴¹. Otrkārt, tā ir atzinusi, ka no lojālas sadarbības pienākuma, kas ir paredzēts LES 4. panta 3. punkta trešajā daļā, izriet, ka dalībvalstīm nav jāiesaistās Savienības prerogativu īstenošanā, ciktāl šādas tiesības ir tikai un vienīgi Savienības iestādēm, un tās nedrīkst apstrīdēt Savienības spēju rīkoties neatkarīgi ārējās attiecībās⁴².

35 — Skat. ģenerālvokāta L. A. Hēlhuda secinājumus lietā *Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich* (EU:C:2003:224, 98. punkts) un lietā *AB* (EU:C:2005:262, 23. punkts).

36 — Šajā ziņā skat. spriedumu Parlaments/Padome (C-65/93, EU:C:1995:91, 23., 27. un 28. punkts).

37 — Skat. tostarp atzinumus 2/91 (EU:C:1993:106, 36. punkts) un 1/94 (EU:C:1994:384, 108. punkts), kā arī spriedumu Komisija/Zviedrija (C-246/07, EU:C:2010:203, 73. punkts un tajā minētā judikatūra).

38 — Spriedumi Komisija/Luksemburga (C-266/03, EU:C:2005:341, 60. punkts), Komisija/Vācija (C-433/03, EU:C:2005:462, 66. punkts) un Komisija/Zviedrija (EU:C:2010:203, 75. punkts).

39 — Šajā ziņā skat. spriedumu Komisija/Zviedrija (EU:C:2010:203, 73. punkts un tajā minētā judikatūra).

40 — Šajā ziņā skat. spriedumus Komisija/Īrija (C-459/03, EU:C:2006:345, 173. un 174. punkts), kā arī Komisija/Zviedrija (EU:C:2010:203, 69.–71. un 73. punkts un tajos minētā judikatūra).

41 — Šajā ziņā skat. atzinumu 2/91 (EU:C:1993:106, 38. punkts) un spriedumu Komisija/Padome (C-25/94, EU:C:1996:114, 48. punkts).

42 — Šajā ziņā skat. nolēmumu 1/78 (*Recueil* 1978, 2151. lpp., 33. punkts) attiecībā uz EOTK līguma 192. pantu, kura teksts būtībā atbilst LES 4. panta 3. punkta trešajai daļai.

e) Par apstrīdētā lēmuma nozīmi trešajām valstīm

64. Šajā lietā rodas arī jautājums par hibrīdlēmumu nozīmi trešajām valstīm, kuras ir starptautiska nolīguma līgumslēdzējas puses. Padome un dažas valdības tādus lēmumus kā apstrīdētais lēmums kvalificē par tīri iekšējiem tiesību aktiem. Toprāt, no tā izriet, ka šie tiesību akti nav paredzēti nonāksanai trešo valstu rīcībā un ka tādējādi tās nepiešķirot nekādu nozīmi šo aktu autoru noteikšanai.

65. Šajā ziņā ir jāatgādina, pirmkārt, ka, pieņemot tiesību aktu, Savienībai ir jāievēro starptautiskās tiesības kopumā, tostarp Savienības iestādēm saistošās starptautiskās paražu tiesības⁴³. Otrkārt, Savienībai un tās dalībvalstīm noslēdzot starptautisku nolīgumu, neatkarīgi no tā, vai tie ir jaukta veida vai nē, tām ir jāievēro starptautiskās tiesības, kas attiecībā uz starptautisko līgumu tiesību paražu tiesību noteikumiem ir kodificētas Vīnes 1969. un 1986. gada konvencijās⁴⁴.

66. Tomēr vispārīgs noteikums starptautiskajās tiesībās ir tāds, ka pasākumi, ar kuriem viena no pusēm atbilstoši tās valsts tiesībām vai starptautiskas organizācijas gadījumā – atbilstoši tās iekšējiem organizācijas noteikumiem izpilda savus pienākumus, kas izriet no starptautiska līguma, principā neskar pārējās konvencijas līgumslēdzējas valstis⁴⁵.

67. Tomēr, pirmkārt, starptautiskajās tiesībās ir atzīts, ka iekšējo tiesību noteikumiem, kas attiecas uz līgumu noslēgšanas kompetenci, kā arī starptautiskas organizācijas iekšējiem noteikumiem var būt zināma, kaut arī ierobežota, nozīme⁴⁶. LESD 218. pantā paredzētas procedūras ietvaros pieņemta lēmuma nozīme pārējām līgumslēdzējām valstīm starptautiskajās tiesībās tādējādi nav pilnībā izslēgta.

68. Otrkārt, gadījumā, ja nolīgums ir ticis noslēgts kā jaukts nolīgums, Savienība un tās dalībvalstis var tikt uzskatītas par nolīguma pusēm, kas, nenoliedzami, ir savstarpēji saistītas, tomēr ir atšķirīgas, un prasības par tiesisko noteiktību starptautiska nolīguma pušu starpā, kā arī pienākums labticīgi izpildīt līgumus⁴⁷, manuprāt, nozīmē, ka Savienības iekšējais tiesību akts, ar kuru tā apstiprina jauktu nolīgumu, nedrīkst aizēnot to, ka Savienība ir pilntiesīga nolīguma līgumslēdzēja puse.

f) Par apstrīdētā lēmuma tiesiskumu

69. Šajā lietā apstrīdētā lēmuma tiesiskums ir jāizvērtē, ņemot vērā visus iepriekšējos punktos izklāstītos precedentus un prasības, uz kurām tajos ir tikusi vērsta uzmanība. Šajā ziņā ir jāskaidro ar minētā lēmuma izvērtēšanu.

70. Attiecībā vispirms uz tā autoriem no apstrīdētā lēmuma nosaukuma un norādes, kas ir ietverta pirms pirmās atsaucis, izriet, ka tas ir tiesību akts, ko kopīgi ir pieņēmusi Padome un Padomē sanākušo dalībvalstu pārstāvji. Tāpat attiecībā uz juridisko pamatu, ņemot vērā kuru ir ticis pieņemts apstrīdētais lēmums, ir jākonstatē, ka tajā kā lēmuma pamats ir tieši norādīts LESD 100. panta 2. punkts apvienojumā ar LESD 218. panta 5. punktu un 8. punkta pirmo daļu. Visos šajos juridiskajos pamatos ir paredzēta tiesību akta pieņemšana ar kvalificētu balsu vairākumu. Apstrīdētajā lēmumā nav norādīts nekāds cits juridiskais pamats.

43 — Spriedums *Air Transport Association of America u.c.* (C-366/10, EU:C:2011:864, 101. punkts un tajā minētā judikatūra).

44 — Vīnes 1969. gada 23. maija Konvencija par starptautisko līgumu tiesībām (*Recueil des traités des Nations unies*, 1155. sējums, 331. lpp.) un Vīnes 1986. gada 21. marta Konvencija par starptautisko līgumu tiesībām starp valstīm un starptautiskām organizācijām vai starptautiskām organizācijām (A/CONF.129/15).

45 — No minēto Vīnes 1969. un 1986. gada konvenciju 27. panta būtībā izriet, ka līguma puse nevar atsaukties uz savām valsts tiesību normām vai – starptautiskas organizācijas gadījumā – uz organizācijas noteikumiem –, lai pamatotu līguma neizpildi. Šis noteikums tomēr neietekmē abu konvenciju 46. pantu (skat. nākamo zemsvītras piezīmi).

46 — Saskaņā ar abu Vīnes 1969. un 1986. gada konvenciju 46. pantu valsts tiesību, kas attiecas uz kompetenci noslēgt līgumu, pārkāpumam ir nozīme tikai tad, ja ir noticis acīmredzams attiecīgo noteikumu pārkāpums vai ja pārkāpums attiecas uz noteikumu, kam ir būtiska nozīme. Skat. arī minēto konvenciju 5. pantu.

47 — Skat. attiecīgos Vīnes 1969. un 1986. gada konvenciju 26. pantus.

71. Tāpat attiecībā uz apstrīdētā lēmuma saturu no šo secinājumu 8.–10. un 19. punkta izriet, ka tajā ir atļauts gan parakstīt un provizoriski piemērot attiecīgos starptautiskos nolīgumus attiecībā uz Savienību, gan provizoriski piemērot minētos nolīgumus dalībvalstīs, ciktāl to atļauj piemērojamie valsts tiesību akti. Šajā tiesību aktā ir apkopoti visi šie elementi, nepastāvot iespējai skaidri izšķirt, kura daļa ir attiecināma uz Padomes lēmumu (materiāltiesiskā ziņā) un kura daļa – uz dalībvalstu pārstāvju lēmumu. Tas it īpaši izriet no apstrīdētā lēmuma 3. panta formulējuma, atbilstoši kuram vienā un tajā pašā noteikumā ir apkopota atļauja provizoriski piemērot attiecīgos nolīgumus Savienībā un dalībvalstīs.

72. Ņemot vērā apstrīdētā lēmuma saturu, kā arī veidu, kādā tas ir strukturēts, ir jākonstatē, ka gan Padome, gan dalībvalstu pārstāvji ir piedalījušies šī lēmumā pieņemšanā pilnībā un visās tā komponentēs. Līdz ar to, pirmkārt, dalībvalstu pārstāvji ir piedalījušies atļaujas piešķiršanā attiecīgo nolīgumu parakstīšanai un provizoriskai piemērošanai Savienībā un Padome ir piedalījies atļaujas piešķiršanā minēto nolīgumu provizoriskai piemērošanai dalībvalstīs⁴⁸.

73. Šo konstatējumu turklāt apstiprina procesuālie noteikumi, kas ir tikuši izmantoti apstrīdētā lēmuma pieņemšanai un kas liecina, ka Savienības lēmuma pieņemšanas procedūra nav tikusi nodalīta no dalībvalstu starpvaldību akta pieņemšanas procedūras. Lai arī savos rakstveida apsvērumos vairākas dalībvalstis ir minējušas iespēju, ka abas apstrīdētā lēmuma materiāltiesiskās daļas ir tikušas pieņemtas, izmantojot dažādas balsošanas procedūras, tiesas sēdē Tiesā Padome tomēr galīgi izskaidroja, ka apstrīdētais lēmums ir ticis pieņemts vienā piegājienā pēc vienprātīgas piekrišanas, izmantojot vienkāršotu procedūru, bez apspriešanās un bez balsošanas. Tādējādi attiecībā uz abām tiesību akta daļām nav tikušas izmantotas dažādas lēmumpieņemšanas procedūras, bet ir tikusi izmantota tikai viena lēmumpieņemšanas procedūra.

74. Iepriekš minētie konstatējumi man liek izdarīt šādus secinājumus.

75. Pirmkārt, apstrīdētais lēmums kā hibrīdakts ir tiesību akts, kas Līgumos nav paredzēts. Konkrētāk – tas ir tiesību akts, ko Padome ir pieņēmusi vienā no Savienības veiktas starptautisko nolīgumu apspriešanas un noslēgšanas procedūras posmiem, bet kurš LESD 218. pantā nav paredzēts. Šis tiesību akts turklāt ir ticis pieņemts, izmantojot procedūru, kura minētajā pantā arī nav paredzēta. Kā es jau norādīju šo secinājumu 48. punktā, LESD 218. pantā dalībvalstīm kā tādām nav paredzēta nekāda loma saistībā ar to pasākumu pieņemšanas procedūru, kas Savienībai ir jāveic dažādos tajā paredzētās procedūras posmos. Līdz ar to, iesaistot dalībvalstis apstrīdētā lēmuma pieņemšanā, Padome vienpusēji ir atkāpusies no šīs procedūras un ir pieņēmusi Līgumos neparedzētu tiesību aktu.

76. Otrkārt, hibrīdakta pieņemšanas vienā piegājienā visās tā neatdalāmajās komponentēs sekas ir tādas, ka tā pieņemšanā tikusi izmantota tikai viena lēmumpieņemšanas procedūra, kurā bija ietverta gan LESD 218. panta 5. un 8. punktā paredzētā procedūra Savienības tiesību akta pieņemšanai ar kvalificētu balsu vairākumu, gan ārpus Savienības tiesiskā ietvara esoša procedūra, kas ir izmantojama tāda Līgumos neparedzēta tiesību akta pieņemšanai, kuram ir nepieciešama kopīga visu iesaistīto valstu piekrišana. Turklāt Padome un dažas dalībvalstis pašas ir atzinušas, ka starpvaldību lēmuma pieņemšanas procedūras noteikumi ir ārpus Līgumu tiesiskā ietvara.

77. Šis apvienošanas sekas ir arī tādas, ka apstrīdētajā lēmumā norādītie juridiskie pamati faktiski nenoteica balsošanas kārtību, kas ir jāievēro hibrīdakta pieņemšanai. Lai arī šie juridiskie pamati paredz lēmuma pieņemšanu ar kvalificētu balsu vairākumu, hibrīdaktam, lai tas varētu tikt pieņemts šajā veidā, ir vajadzīga kopēja piekrišana, ņemot vērā tā tāda akta struktūru, kura divas

48 — Tiesa tāpat ir interpretējusi Padomes un Padomē sanākušo dalībvalstu pārstāvju hibrīdlēmumu, vērtējot prasības pieņemamību lietā Komisija/Padome (EU:C:2014:2151, 41. punkts).

materiāltiesiskās daļas veido vienu nedalāmu vienību. Manuprāt, tas nozīmē, ka kvalificēta balsu vairākuma procedūrai ir tikusi atņemta tās jēga un ka noteikums par kvalificētu balsu vairākumu, kas ir LESD 218. pantā paredzētās procedūras pamatelements, ir ticis nelabvēlīgi ietekmēts titāna dioksīda judikatūras izpratnē⁴⁹.

78. No šiem apsvērumiem izriet, ka apstrīdētā lēmuma pieņemšana hibrīdakta veidā neatbilst LESD 218. panta 2., 5. un 8. punktam, nedz arī šo secinājumu 47. un 51.–53. punktā minētajā judikatūrā paredzētajām prasībām.

79. Attiecībā uz balsošanas noteikuma ievērošanu tāpat ir jānorāda, ka šajā gadījumā jautājums nav par tās kārtības apstrīdēšanu, atbilstoši kurai tiek īstenotas balsošanas procedūras Padomē, kuras organizēšana ietilpst tās autonomijā. Šīs lietas priekšmets neattiecas uz iekšējās vienkāršotās balsošanas procedūras tiesiskumu, kura bez jebkādas apspriešanas ir tikusi izmantota apstrīdētā lēmuma pieņemšanai un uz kuru tiesas sēdē ir norādījusi Padome. Tomēr šajā lietā šī vienkāršotā procedūra ir tikusi izmantota tāda lēmuma pieņemšanai, kurā ir apvienots akts, kas ir ticis pieņemts atbilstoši Līgumos paredzētai procedūrai, un akts, kas nav saistīts ar Savienības tiesisko ietvaru un ir ticis pieņemts saskaņā ar procedūrām, kuras tāpat nav saistītas ar šo ietvaru un kuru pieņemšanai ir nepieciešams balsošanas noteikums, kas atšķiras no Savienības tiesību akta pieņemšanai nepieciešamā.

80. Uzskatu, ka šādas apvienošanas akceptēšana, neraugoties uz pastāvošās prakses pastāvīgo⁵⁰ vai nejaušo⁵¹ raksturu, varētu radīt bīstamu Savienības autonomā lēmumpieņemšanas procesa kontaminācijas precedentu, kas tādējādi varētu nelabvēlīgi ietekmēt Savienības, kurai ir pašai sava tiesību sistēma, autonomiju⁵², un tas tā būtu pat tad, ja, kā tas izriet no šo secinājumu 53. punkta, Tiesas judikatūrā tiktu pausta ierobežojoša pieeja arī saistībā ar Savienības iekšējo procedūru apvienošanu un juridisko pamatu apvienošanu⁵³.

81. Turklāt es neuzskatu, ka ir iespējams piekrist argumentam, saskaņā ar kuru šajā lietā LESD 218. pantā paredzētais balsošanas noteikums neesot ticis pārkāpts, jo vienprātības balsojumā vienmēr esot ietverts kvalificēts balsu vairākums. Vispirms, kā jau norādīju šo secinājumu 76. un 77. punktā, apstrīdētais lēmums ir ticis pieņemts nevis vienprātīgi saskaņā ar Līgumos paredzētu un reglamentētu procedūru, bet gan saskaņā ar tādu procedūru un balsošanas noteikumu, kas nav saistīti ar Līgumu ietvaru. Šis konstatējums turklāt izslēdz to, ka Padome varēja izmantot LESD 293. panta 1. punktu, kā ir apgalvojusi Somijas valdība. Tāpat, kā pamatoti jau ir norādījusi ģenerāladvokāte E. Šarpstone,

49 — Padome un dažas lietā iestājušās valdības ir apstrīdējušas minētās titāna dioksīda judikatūras (EU:C:1991:244) piemērojamību šajā lietā. Šajā ziņā uzskatu, ka ir tiesa, ka titāna dioksīda lieta un šobrīd izskatāmā lieta atšķiras, ciktāl pirmā no šīm lietām attiecas uz divu Savienības tiesību juridisko pamatu piemērošanu, bet otrajā saistībā ar hibrīdlēmuma starpvaldību komponenti Savienības tiesību juridiskais pamats nav bijis nepieciešams. Tomēr es uzskatu, ka iepriekš minētajā spriedumā (skat. šo secinājumu 53. punktu) paustie judikatūras principi nešaunīgi var tikt piemēroti pēc analogijas un *a fortiori* – pat tādā gadījumā kā šajā lietā, kura attiecas nevis uz divu Savienības iekšējo procedūru apvienošanu, bet gan uz Savienības procedūras apvienošanu ar procedūru, kas nav saistīta ar tās tiesisko ietvaru.

50 — Padomes izvirzītais apstākļis, saskaņā ar kuru hibrīdlēmumu pieņemšana esot pastāvīga prakse, tostarp gaisa transporta nozarē un pat pēc Lisabonas līguma spēkā stāšanās, nevar nedz pamatot, nedz ietekmēt apstrīdētā lēmuma tiesiskumu, jo saskaņā ar pastāvīgo judikatūru ar Padomes īstenoto praksi vien nav pietiekami, lai atkāptos no Līguma noteikumiem (skat. atzinumu 1/08, EU:C:2009:739, 172. punkts, kā arī spriedumu Komisija/Padome (EU:C:2009:590, 54. punkts un tajā minētā judikatūra).

51 — Tiesas sēdē norādītais apstākļis, saskaņā ar kuru hibrīdaktu pieņemšana faktiski ir nejaūša rakstura prakse, kas tostarp tiek izmantota aviācijas nozarē, ja ieinteresēto subjektu (dalībvalstis un iestādes) starpā nav domstarpību, nav pamatojums prettiesiskas prakses īstenošanai. Turklāt no tiesas sēdē notikušajām debatēm ir redzams, ka šīs prakses piemērošana ne vienmēr aprobežojas tikai ar šiem gadījumiem.

52 — Attiecībā uz Savienības tiesību sistēmas autonomiju skat. spriedumu *Costa* (6/64, EU:C:1964:66, 1158. lpp.), kā arī atzinumu 2/13 (EU:C:2014:2454, 174., 183. un 201. punkts un tajos minētā judikatūra).

53 — Šajā ziņā ir jānorāda, ka Padome, kuru atbalsta vairākas dalībvalstis, apgalvo, ka dažādu balsošanas noteikumu apvienošana esot parasta prakse Padomē un ka Tiesa esot pieļāvusi dažādu balsošanas noteikumu apvienošanu Padomē. Padome atsauca uz spriedumiem *Kadi* un *Al Barakaat International Foundation*/Padome un Komisija (C-402/05 P un C-415/05 P, EU:C:2008:461, 211.–214. punkts), kā arī Parlaments/Padome (C-166/07, EU:C:2009:499, 69. punkts). Tomēr šī judikatūra, kura attiecas tikai un vienīgi uz tā Līguma panta izmantošanu, kurš atbilst pašreizējam LESD 352. pantam, nekādi nepadara spēkā neesošu šo secinājumu 53. punktā minēto judikatūras principu, atbilstoši kuram juridisko pamatu apvienošana ir izslēgta, ja tajos paredzētās procedūras ir savstarpēji nesaderīgas. Šajā lietā jautājums pat nav par divu dažādu juridisko pamatu saderību Savienības procedūru ietvaros, bet par Savienības tiesību akta un tiesību akta, kura pieņemšana nekādā mērā nav bijusi saistīta ar Savienības procedūrām, piemērojot atšķirīgu balsošanas noteikumu, apvienošanu. Tādējādi minētais judikatūras princips, manuprāt, *a fortiori* ir piemērojams šajā lietā.

lēmums, pret kuru neviens nav iebildis, uzreiz nenozīmē, ka tas ir lēmums, par kuru var vienoties kvalificēts dalībnieku vairākums, ciktāl tāda lēmuma saturu, par kuru var tikt panākts kvalificēts balsu vairākums, var būt nepieciešams papildināt, lai tas varētu tikt apstiprināts vienbalsīgi vai bez jebkādiem iebildumiem⁵⁴.

82. Attiecībā uz atsauci uz autonomijas principu no šo secinājumu 56. punktā paustajiem apsvērumiem izriet, ka šis princips nevar pamatot atkāpi no Līgumos paredzētajām procedūrām. Lai arī ir tiesa, ka Padome var brīvi organizēt savu iekšējo darbību un noteikt savu lēmumu pieņemšanas kārtību, tā tomēr nevar izmantot alternatīvas procedūras vai grozīt Līgumos paredzētos balsošanas noteikumus. Faktiski, ņemot vērā šo secinājumu 57. punktā norādīto, es pat domāju, vai, pieļaujot dalībvalstu piedalīšanos Savienības iestādes lēmumpieņemšanas procesā, nav ticis pārkāpts iestāžu autonomijas princips.

83. Vai hibrīdlēmuma pieņemšana tomēr ir bijusi tā pamatā esošo starptautisko nolīgumu jauktā rakstura obligātas sekas? Vai šāda lēmuma pieņemšana ir bijusi nepieciešama Savienības vienotas pārstāvības starptautiskajā mērogā nodrošināšanai? Es neesmu par to pārliecināts.

84. Pirmkārt, ir tiesa, ka kopēja lēmuma pieņemšana ir visciešākā sadarbības starp Savienību un tās dalībvalstīm forma un ka jauktu nolīgumu noslēgšanas gadījumā Tiesa ir īpaši uzsvērusi šādas ciešas sadarbības nepieciešamību. Tomēr, pirmām kārtām, kā jau ir ticis pamatoti norādīts⁵⁵, uz lojālas sadarbības principu, no kura, kā norādīts šo secinājumu 62. punktā, izriet ciešas sadarbības pienākums, nevar atsaukties, lai attaisnotu procesuālo noteikumu pārkāpumu. Ciešā sadarbība starp Savienību un tās dalībvalstīm saistībā ar jauktajiem nolīgumiem tādējādi ir jāīsteno, ievērojot Līgumos paredzētos noteikumus.

85. Dalībvalstu kā tādu iesaistīšanās Savienības procedūrā nebija nepieciešama nedz saistībā ar nolīguma parakstīšanu Savienības vārdā, nedz saistībā ar Savienības veikto tā provizorisko piemērošanu. Atļaujot dalībvalstīm iesaistīties Savienības lēmuma pieņemšanā, Padome tādējādi nav nodrošinājusi dalībvalstu intereses atbilstoši LES 13. panta 1. punktam, kā tā to apgalvoja tiesas sēdē, bet drīzāk ir atļāvusi tām iesaistīties Savienības prerogatīvu īstenošanā, apšaubot Savienības autonomo rīcībspēju ārējās attiecībās, tādējādi pārkāpjot šo secinājumu 63. punktā minēto judikatūru.

86. Šī iesaistīšanās var likt noprast, ka Savienībai nav tiesību vienai pašai pieņemt lēmumu par starptautisko nolīgumu parakstīšanu un provizorisku piemērošanu jomās, kurās tā īsteno pati savu kompetenci, ko tai ir piešķirušas dalībvalstis. Šī pieeja, kas itin nekādā veidā nenostiprina Savienības starptautisko tēlu, manuprāt, var vājināt Savienību kā pilntiesīgu pasaules mēroga dalībnieku, vājinot tās neatkarīgo un autonomo starptautisko personību.

87. No tā izriet, ka, šādi rīkojoties, Padome, manuprāt, ir pārsniegusi savas kompetences robežas, kas tai ir tikusi noteikta Līgumos, un ir rīkojusies pretēji tajos paredzētajiem mērķiem, pārkāpjot LES 13. panta 2. punktu⁵⁶.

54 — Šajā pašā ziņā skat. ģenerālvokātes E. Šarpestones secinājumus lietā Komisija/Padome (EU:C:2014:224, 189. punkts).

55 — Šajā pašā ziņā skat. *ibidem*, 195. punkts.

56 — Šajā ziņā ir jāpiebilst, ka mani nepārliecina Komisijas norādītā iespēja attiecināt Savienības iestāžu sadarbības pienākumu uz Savienību kā tādu. Savienības iestādes ir Savienības sastāvdaļa, un līdz ar to tās veido Savienību kā tādu. Šāda sadarbības pienākuma attiecināšana, manuprāt, nozīmētu sadarbības pašam ar sevi pienākuma apstiprināšanu. Man turpretī šķiet, ka rīcība, kas, pēc Komisijas domām, ir Padomes sadarbības pienākuma pārkāpums attiecībā pret Savienību, drīzāk varētu tikt kvalificēta kā sadarbības iestāžu starpā principa pārkāpums un/vai pienākuma rīkoties Savienības interesēs pārkāpums atbilstoši tās noteiktajiem mērķiem LES 13. panta 2. punkta izpratnē.

88. Otrkārt, jānorāda, ka Padome pati ir atzinusi, ka hibrīdlēmuma pieņemšanai pastāv alternatīvi risinājumi, kā, piemēram, vienlaicīga divu dažādu lēmumu pieņemšana, vienu no kuriem būtu pieņēmusi Padome, bet otru – dalībvalstu pārstāvji⁵⁷. Padome un dalībvalstis tomēr norāda, ka šim risinājumam acīmredzami piemīt mazāk priekšrocību, jo tas ir mazefektīvāks un var radīt būtiskas praktiska rakstura problēmas, tostarp saistībā ar kompetences sadalījumu, ja, kā tas parasti ir nolīgumu gaisa transporta jomā gadījumā, nolīgums veido vienu veselumu, kā rezultātā Savienības un dalībvalstu kompetence nav savstarpēji nodalāma.

89. Šajā ziņā vispirms ir jānorāda, ka ar efektivitātes vai ērtības iemesliem nedrīkst pamatot Līgumos paredzētu procedūru pārkāpumu. Procesuālais ietvars Savienības starptautisko nolīgumu apspriešanai un noslēgšanai ir ticis noteikts Lisabonas līgumā, kurā tostarp kā vispārīgs noteikums ir ieviests noteikums par kvalificētu balsu vairākumu. Dalībvalstis ir apstiprinājušas un ratificējušas šo līgumu, un tām tas ir saistošs. Tās nevar izvairīties no noteikumu, kurus tās pašas ir noteikušas, piemērošanas vai ievērošanas, pamatojoties uz varbūtējiem ērtības vai efektivitātes iemesliem.

90. Juridiskā problēma, kas rodas šajā lietā, manuprāt, nav saistīta ar to, ka abi lēmumi ir tikuši pieņemti koordinēti, un pat ne ar to, ka tie formāli ir ietverti vienā tiesību aktā. Tas, kas rada problēmu, pēc manām domām, ir apstrīdētā lēmuma hibrīdraksturs, kā rezultātā Padome ir atļāvusi iekļaut Savienības tiesību akta pieņemšanas procedūrā ārēju elementu, kas to ir sagrozījis, un turklāt tā ir piedalījusies tāda tiesību akta pieņemšanā, kas nav tās kompetencē, proti, lēmuma, ar kuru dalībvalstīm ļauts provizoriski piemērot attiecīgos nolīgumus, pieņemšanā. Ciktāl no atbilstoši LESD 218. panta noteikumiem pieņemta Padomes lēmuma skaidri izrietētu, ka ir tikušas ievērotas Savienības procedūras, it īpaši balsošanas procedūras, un ka Savienība saistībā ar tai piešķirto kompetenci ir pieņēmusi pati savu lēmumu kā pilntiesīga pasaules mēroga dalībiece, man nebūtu nekādu iebildumu pret to, ka šis lēmums un dalībvalstu starpvaldību lēmums, kas ir tikuši pieņemti, tos savstarpēji koordinējot, formāli būtu ietverti vienā tiesību aktā.

91. Turpinājumā saistībā ar jautājumu par kompetences nedalāmību ir jānorāda, ka, lai arī ir taisnība, ka Tiesa ir uzsvērusi, ka šāda veida gadījumā Savienības un dalībvalstu ciešas sadarbības pienākums ir vēl jo nozīmīgāks⁵⁸, Padome tomēr nav izskaidrojusi, kādēļ gadījumā, ja tiek pieņemti divi koordinēti lēmumi – proti, viens Padomes lēmums attiecībā uz Savienības veiktu jauktu nolīguma provizorisku piemērošanu, ciktāl Savienībai pastāv kompetence, un otrs – dalībvalstu pārstāvju lēmums attiecībā uz tā paša jauktā nolīguma provizorisku piemērošanu, ciktāl šajā nolīgumā reglamentētie jautājumi ietilpst to kompetencē, – sistemātiski būtu jānorāda, kuras nolīguma daļas ietilpst Savienības kompetencē un kuras – dalībvalstu kompetencē. Turklāt vēlos piezīmēt, ka arī hibrīdlēmumā šāda norāde nav ietverta.

92. Visbeidzot, pretēji Padomes un dažu valdību apgalvotajam, atbilstoši LESD 218. panta 5. punktam pieņemtajiem lēmumiem nav tikai iekšēja piemērojāmība. Tas, ka par tiem tiek paziņots līgumslēdzējiem pusēm un ka tie tiek publicēti *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī*, pierāda, ka šie lēmumi ir paredzēti nonākšanai gan pārējo starptautiskā nolīguma pušu rīcībā, gan – vispārīgi – trešo

57 — Man nešķiet, ka šis lietas atrisināšanai būtu jāizskata jautājums – gan ļoti sensitīvs –, kuru ir izvirzījusi Komisija un kurš attiecas uz iespēju šajā lietā nodrošināt attiecīgo nolīgumu provizorisku piemērošanu tikai ar Padomes vienas pašas lēmumu, neraugoties uz tā pamatā esošo nolīgumu jaukto raksturu. Šis jautājums, manuprāt, neietekmē apstrīdētā lēmuma tiesiskumu. Tomēr tas atstāj atklātus vairākus juridiskus jautājumus, kas acīmredzami radās procedūras laikā. Padome savos rakstveida apsvērumos ir paskaidrojusi, ka tās iekšienē nekad nav pastāvējusi politiska vēlme pieņemt lēmumu, ar kuru Savienībai būtu pilnībā ļauts īstenot savu iespējamo kompetenci, un tas tā nav pat saistībā ar nolīgumu provizorisko piemērošanu. Šāda politiska rakstura izvēle tomēr neizbēgami rada zināmu tiesisko nenoteiktību saistībā ar iespēju provizoriski piemērot starptautiskos nolīgumus dalībvalstīs, kurās starptautisko līgumu provizoriska piemērošana konstitucionāli nav pieļaujama vai kurās šī iespēja ir saistīta ar valsts tiesību noteikumu piemērošanu. Pilnībā apzinoties šī jautājuma sensitīvo raksturu, kas var skart valsts parlamentu prerogativas, man tomēr ir jājautā, vai no juridiskā viedokļa priekšroka nebūtu dodama Komisijas piedāvātajam risinājumam – atbilstoši kuram ir jānodrošina Savienības veikta nolīgumu provizoriska piemērošana, ciktāl tas ietilpst tās kompetencē. Minēto nolīgumu provizoriska piemērošana “administratīvā kārtībā”, uz kuru ir atsaukusies Padome un dažas dalībvalstis un kas tiktu īstenota dalībvalstīs, kurās starptautisko nolīgumu provizoriska piemērošana ir problemātiska, katrā ziņā radītu problēmas saistībā ar atbilstību šo dalībvalstu konstitucionālajām prasībām.

58 — Skat. atzinumu 1/94 (EU:C:1994:384, 109. punkts).

personu rīcībā. Līdz ar to, kā jau norādīju šo secinājumu 86. punktā, ciktāl šādu lēmumu pieņemšana hibridlēmumu veidā var vājināt Savienības starptautisko neatkarīgo personību, lai gan tā ir pilntiesīga jauktā nolīguma dalībiece, šī pieņemšana, manuprāt, var radīt arī ar tiesisko noteiktību saistītas problēmas starptautiskā nolīguma pušu attiecībās.

g) Secinājumi

93. No visiem iepriekš minētajiem apsvērumiem izriet, ka, pieņemot apstrīdēto lēmumu kā hibridlēmumu, Padome ir pārkāpusi LESD 218. panta 2., 5. un 8. punktu un ir pārsniegusi kompetenci, kas tai ir tikusi piešķirta Līgumos, un tādējādi ir pārkāpusi LES 13. panta 2. punktu. Līdz ar to uzskatu, ka apstrīdētais lēmums ir jāatceļ.

C – Par apstrīdētā lēmuma iedarbības laikā saglabāšanu

94. Atbilstoši lietas dalībnieku vēlmei un nolūkā izvairīties no jebkādas negatīvas ietekmes uz Savienības un to trešo valstu attiecībām, kas ir to nolīgumu puses, par kuru parakstīšanu un provizorisku piemērošanu ar apstrīdēto lēmumu jau ir ticis pieņemts lēmums, uzskatu, ka ir jāapmierina lietas dalībnieku lūgums par to, lai Tiesa izmantotu tai LESD 264. panta otrajā daļā paredzēto iespēju saglabāt apstrīdētā lēmuma iedarbību laikā līdz jauna lēmuma pieņemšanai.

IV – Par tiesāšanās izdevumiem

95. Atbilstoši Tiesas Reglamenta 138. panta 1. punktam lietas dalībniekam, kuram spriedums ir nelabvēlīgs, piespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, ja to ir prasījis lietas dalībnieks, kuram spriedums ir labvēlīgs. Tā kā Padomei spriedums ir nelabvēlīgs un Komisija ir prasījusi piespriezt pēdējai minētajai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, jāpiespriež Padomei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus. Saskaņā ar Reglamenta 140. panta 1. punktu, atbilstoši kuram dalībvalstis un iestādes, kas iestājušās lietā, sedz savus tiesāšanās izdevumus pašas, šajā lietā iestājušās personas sedz savus tiesāšanās izdevumus pašas.

V – Secinājumi

96. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, ierosinu Tiesai:

- 1) atcelt Padomes un Padomē sanākušo Eiropas Savienības dalībvalstu valdību pārstāvju 2011. gada 16. jūnija Lēmumu 2011/708/ES par to, lai Savienības vārdā parakstītu un provizoriski piemērotu Gaisa transporta nolīgumu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no otras puses, Islandi, no trešās puses, un Norvēģijas Karalisti, no ceturtās puses; un par to, lai Savienības vārdā parakstītu un provizoriski piemērotu Papildnolīgumu starp Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no vienas puses, Islandi, no otras puses, un Norvēģijas Karalisti, no trešās puses, par to, kā piemērot Gaisa transporta nolīgumu starp Amerikas Savienotajām Valstīm, no vienas puses, Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, no otras puses, Islandi, no trešās puses, un Norvēģijas Karalisti, no ceturtās puses;
- 2) Lēmumu 2011/708 atstāt spēkā līdz jauna lēmuma pieņemšanai;
- 3) Eiropas Savienības Padome atlīdzina tiesāšanās izdevumus;

- 4) Čehijas Republika, Dānijas Karaliste, Vācijas Federatīvā Republika, Grieķijas Republika, Francijas Republika, Itālijas Republika, Nīderlandes Karaliste, Polijas Republika, Portugāles Republika, Somijas Republika, Zviedrijas Karaliste un Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienotā Karaliste, kā arī Eiropas Parlaments sedz savus tiesāšanās izdevumus paši.