



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
PAOLA MENGOZZIJA,  
predstavljeni 29. januarja 2015<sup>1</sup>

**Zadeva C-28/12**

**Evropska komisija  
proti**

**Svetu Evropske unije**

„Ničnostna tožba — Člen 218 PDEU — Sklep o podpisu in začasni uporabi mednarodnih sporazumov — Hibridni sklep Sveta in predstavnikov vlad držav članic — Alternativni postopek — Pravila o glasovanju — Obveznost lojalnega sodelovanja — Načelo organizacijske avtonomije institucij — Enotno zastopanje Unije“

1. Ali lahko Svet Evropske unije in predstavniki vlad držav članic Evropske unije po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe skupaj sprejemajo (tako imenovane „mešane“ ali „hibridne“) sklepe, da bi sprejeli potrebne ukrepe v okviru različnih faz postopka pogajanj in sklenitve mednarodnih sporazumov, kot je določen v členu 218 PDEU? Ali je združitev akta Unije, kakršen je sklep Sveta, ki mora biti na področju mednarodnih sporazumov sprejet s kvalificirano večino, z medvladnim aktom, ki ga morajo po definiciji sprejeti vse zainteresirane države, v pravu Unije dopustna, zlasti v primeru pogajanj in sklepanj mešanih sporazumov? Kakšno vlogo imajo v zvezi s tem zahteva po enotnem zastopanju Unije na mednarodni ravni, povezana dolžnost tesnega sodelovanja med Unijo in njenimi državami članicami, zahteva po pravni varnosti v mednarodnem pravu za pogodbenice mešanih sporazumov, sklenjenih z Unijo in njenimi državami članicami, ter načelo avtonomije institucij Unije?
2. To so v bistvu vprašanja, s katerimi je Sodišče soočeno v obravnavani zadevi, v kateri Evropska komisija predlaga razglasitev ničnosti Sklepa 2011/708/EU Sveta in predstavnikov vlad držav članic Evropske unije, ki so se sestali v okviru Sveta, z dne 16. junija 2011<sup>2</sup> (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi dveh mednarodnih sporazumov v sektorju zračnega prometa Unije in držav članic.
3. Čeprav se na prvi pogled lahko zdi, da je ta zadeva predvsem postopkovnega značaja, njen obseg v resnici presega zgolj postopkovna vprašanja. Ta zadeva se namreč nanaša na občutljiva vprašanja v zvezi z izvajanjem zunanjih pristojnosti Unije. Sodišče bo pri iskanju rešitve moralo torej tehtati različne zahteve, ki so predmet te zadeve, ob upoštevanju praktičnega delovanja procesa odločanja in zunanjega delovanja Unije.

<sup>1</sup> — Jezik izvornika: francoščina.

<sup>2</sup> — Sklep Sveta in predstavnikov vlad držav članic Evropske unije, ki so se sestali v okviru Sveta z dne 16. junija 2011 o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi Sporazuma o zračnem prometu med Združenimi državami Amerike na eni strani, Evropsko unijo in njenimi državami članicami na drugi strani, Islandijo na tretji strani in Kraljevino Norveško na četrti strani, ter o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi Pomožnega sporazuma med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani, Islandijo na drugi strani ter Kraljevino Norveško na tretji strani o uporabi Sporazuma o zračnem prometu med Združenimi državami Amerike na eni strani, Evropsko unijo in njenimi državami članicami na drugi strani, Islandijo na tretji strani in Kraljevino Norveško na četrti strani (UL L 283, str. 1).

## I – Dejansko stanje

4. Evropska skupnost in njene države članice na eni strani ter Združene države Amerike na drugi so 25. in 30. aprila 2007 podpisale sporazum o zračnem prometu,<sup>3</sup> ki je bil nato spremenjen s protokolom, podpisanim 24. junija 2010 v Luxembourg<sup>4</sup> (v nadaljevanju: Sporazum o zračnem prometu med EU in Združenimi državami). Namen tega sporazuma je bil zlasti širitev možnosti za mednarodni zračni promet z odprtjem trgov in omogočanjem čim večjih prednosti za potrošnike, letalske prevoznike, delavce in prebivalstvo obeh strani Atlantskega oceana.

5. Ker je v sporazumu o zračnem prometu med EU in Združenimi državami določena možnost pristopa tretjih držav, sta Republika Islandija in Kraljevina Norveška leta 2007 vložili prošnjo za pristop. Za pristop teh dveh držav sta bila po pogajanjih sklenjena dva mednarodna sporazuma. Prvič, Unija in njene države članice, Združene države Amerike, Republika Islandija in Kraljevina Norveška so po pogajanjih sklenile sporazum o pristopu, katerega namen je bil razširitev področja uporabe sporazuma o zračnem prometu med EU in Združenimi državami *mutatis mutandis* na vse pogodbenice (UL 2011, L 283, str. 3, v nadaljevanju: Sporazum o pristopu). Drugič, po pogajanjih je bil sklenjen Pomožni sporazum med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani, Islandijo na drugi strani, ter Kraljevino Norveško na tretji strani, o uporabi Sporazuma o zračnem prometu med Združenimi državami Amerike na eni strani, Evropsko unijo in njenimi državami članicami na drugi strani, Islandijo na tretji strani in Kraljevino Norveško na četrti strani (UL 2011, L 283, str. 16, v nadaljevanju: Pomožni sporazum). Ta sporazum se nanaša na ohranitev dvostranskega značaja sporazuma o zračnem prometu med EU in Združenimi državami.

6. Komisija je 2. maja 2011 sprejela predlog sklepa Sveta COM(2011) 239 final o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi Sporazuma o zračnem prometu med Združenimi državami Amerike na eni strani, Evropsko unijo in njenimi državami članicami na drugi strani, Islandijo na tretji strani in Kraljevino Norveško na četrti strani ter o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi Pomožnega sporazuma med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani, Islandijo na drugi strani ter Kraljevino Norveško na tretji strani o uporabi Sporazuma o zračnem prometu med Združenimi državami Amerike na eni strani, Evropsko unijo in njenimi državami članicami na drugi strani, Islandijo na tretji strani in Kraljevino Norveško na četrti strani. V tem predlogu je bilo predvideno, da sklep sprejme zgolj Svet, temeljil pa je na členu 100(2) PDEU<sup>5</sup> v povezavi s členom 218(5) PDEU.<sup>6</sup>

7. Svet navedenega predloga ni upošteval in je sprejel izpodbijani sklep v obliki hibridnega sklepa, to je sklep, ki ga izdajo hkrati Svet in predstavniki vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta. Izpodbijani sklep temelji na členu 100(2) PDEU v povezavi s členom 218(5) in (8) PDEU.<sup>7</sup>

8. V skladu s členom 1 izpodbijanega sklepa se „podpis [Sporazuma o pristopu] ter Pomožnega sporazuma [...] odobri ob upoštevanju sklenitve navedenih sporazumov“.

9. Člen 2 tega sklepa določa, da je „[p]redsednik Sveta [...] pooblaščen, da imenuje osebo ali osebe, pooblaščene za podpis Sporazuma o pristopu in Pomožnega sporazuma v imenu Unije“.

3 — UL 2007, L 134, str. 4.

4 — Protokol, ki spreminja Sporazum o zračnem prometu med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami in Združenimi državami Amerike, podpisan 25. in 30. aprila 2007 (UL 2010, L 223, str. 3).

5 — V skladu s to določbo lahko „Evropski parlament in Svet [...] po rednem zakonodajnem postopku določita ustrezne predpise za pomorski in zračni promet. [...]“.

6 — V skladu s to določbo „Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o odobritvi podpisa sporazuma in po potrebi o njegovi začasni uporabi pred začetkom veljavnosti“.

7 — V skladu s členom 218(8), prvi odstavek, PDEU „Svet v celotnem postopku odloča s kvalificirano večino“.

10. Člen 3 tega sklepa določa, da „Unija in njene države članice ter zadevne pogodbenice začasno uporabljajo Sporazum o pristopu in Pomožni sporazum od dneva podpisa, sicer pa ga države članice uporabljajo kolikor to dovoljuje njihova nacionalna zakonodaja“.

11. Sporazum o pristopu in Pomožni sporazum sta bila podpisana v Luxembourggu in v Oslu, 16. in 21. junija 2011.

## II – Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

12. Komisija Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničen, učinke navedenega Sklepa vseeno ohrani in Svetu naloži plačilo stroškov.

13. Svet Sodišču predlaga, naj tožbo zavrže kot nedopustno ali zavrne kot neutemeljeno, podredno, če bi Sodišče izpodbijani sklep razglasilo za ničen, pa naj ugotovi, da so učinki tega sklepa dokončni, ter Komisiji naloži plačilo stroškov.

14. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 18. junija 2012 Evropskemu parlamentu dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije, Češki republiki, Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Italijanski republiki, Kraljevini Nizozemski, Republiki Poljski, Portugalski republiki, Republiki Finski, Kraljevini Švedski ter Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska pa intervencijo v podporo predlogom Sveta.

15. Obravnava pred Sodiščem je potekala 11. novembra 2014.

## III – Presoja

16. Komisija v tožbi izpodbijani sklep izpodbija v celoti, pri čemer se opira na tri tožbene razloge. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev postopka in pogojev v zvezi z odobritvijo podpisa in začasne uporabe mednarodnih sporazumov Unije. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev pravil o glasovanju v Svetu, tretji tožbeni razlog pa se nanaša na kršitev ciljev, določenih v pogodbah, in na nespoštovanje načela lojalnega sodelovanja. Pred analizo teh treh tožbenih razlogov pa je treba preučiti ugovor nedopustnosti, ki ga je vložil Svet.

### A – Dopustnost

17. Svet navaja tri razloge nedopustnosti tožbe Komisije. Prvič, tožba naj ne bi bila dopustna, kajti vložena bi morala biti proti državam članicam in ne proti Svetu. Komisija naj bi namreč izpodbijala sodelovanje držav članic pri izpodbijanem sklepu, ne pa napačno ravnanje, ki bi ga bilo mogoče pripisati Svetu. Drugič, Svet trdi, da tožba ni dopustna, ker se nanaša na sklep držav članic, ki je zunaj področja uporabe člena 263 PDEU in zato ne more biti predmet sodnega nadzora Sodišča. Tretjič, Komisija po mnenju Sveta nima pravnega interesa, ker naj predlagana razglasitev ničnosti ne bi imela nobene pravne posledice.

18. V zvezi s prvo in drugo trditvijo Sveta je treba najprej opozoriti, da mora biti ničnostna tožba na voljo zoper vse ukrepe, ki jih sprejemajo institucije in ki povzročajo pravne učinke, ne glede na njihovo pravno naravo ali obliko.<sup>8</sup>

8 — Sodba Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 39 in navedena sodna praksa).

19. V obravnavanem primeru pa se tožba Komisije nanaša na akt, ki so ga sprejeli Svet in predstavniki držav članic skupaj, med drugim na podlagi člena 218(5) in (8) PDEU. Kot je razvidno iz točk od 8 do 10 teh sklepnih predlogov, sta s tem aktom odobrena podpis in začasna uporaba zadevnih mednarodnih sporazumov v zvezi z Unijo, pa tudi začasna uporaba navedenih sporazumov držav članic, kolikor to dovoljuje njihova nacionalna zakonodaja.

20. Iz tega izhaja, prvič, da je Svet sodeloval pri sprejetju izpodbijanega sklepa in da zato gre za ukrep, ki ga je sprejela ta institucija, ter drugič, da je izpodbijani sklep akt s pravnimi učinki in je lahko predmet sodnega nadzora.<sup>9</sup> Prvo in drugo trditve Sveta je treba zato zavrniti.

21. V zvezi s tretjo trditvijo Sveta zadostuje opozoriti, da člen 263(2) PDEU v skladu z ustaljeno sodno prakso institucijam, ki so navedene v tem členu, in vsem državam članicam daje pravico, da z ničnostno tožbo izpodbijajo zakonitost vseh aktov Sveta s pravnimi učinki, pri čemer izvajanje te pravice ni pogojeno z utemeljitvijo pravnega interesa.<sup>10</sup> Komisiji za vložitev te tožbe torej ni treba dokazati nikakršnega pravnega interesa. Ker je treba zavrniti tudi tretjo trditev Sveta, je tožba po mojem mnenju dopustna glede celotnega izpodbijanega sklepa.

## B – Vsebinska presoja

### 1. Trditve strank

a) Prvi tožbeni razlog: kršitev postopka in pogojev v zvezi z odobritvijo podpisa in začasne uporabe mednarodnih sporazumov Unije

22. Komisija, ki jo podpira Parlament, trdi, da je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa kršil člen 13(2), prvi stavek, PEU<sup>11</sup> v povezavi s členom 218(2) in (5) PDEU. V skladu z zadnjenavedeno določbo naj bi bil Svet edina institucija, ki je pooblaščen za odobritev podpisa in začasne uporabe mednarodnega sporazuma Unije. Izpodbijani sklep bi torej moral sprejeti le Svet, ob izključitvi vseh držav članic, ki so se sestale v okviru Sveta.

23. Svet naj bi s tem, da je državam članicam omogočil sodelovanje v postopku skupnega odločanja v okviru Sveta, enostransko odstopil od postopka, ki je določen v členu 218 PDEU, čeprav naj bi iz sodne prakse izhajalo, da ni mogoče zaobiti pravil, navedenih v pogodbah, in akte Unije sprejemati po alternativnih postopkih. V teh okoliščinah naj bi Svet tudi kršil obveznost izvajanja svojih pristojnosti v mejah, določenih s postopki in pod pogoji iz Pogodb v smislu člena 13(2), prvi stavek, PEU.

24. Natančneje, po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe naj bi se postopki Unije morali jasno razlikovati od področij, pri katerih države članice ohranijo možnost izvajanja svojih pristojnosti. Medvladnega akta naj tako ne bi bilo mogoče združiti z aktom Unije. Praksa iz preteklosti, ki se je odražala v sprejemanju hibridnih aktov, zlasti v letalskem sektorju, naj bi zdaj izkrivljala postopke Unije in ne bi smela biti več dopustna.

9 — *Ibidem* (točki 40 in 41).

10 — Glej v tem smislu sodbo Svet/Komisija (C-45/86, EU:C:1987:163, točka 3). Natančneje, ugodna obravnava za institucije Unije temelji na njihovi vlogi varuhov pravnega reda Unije, kar pomeni, da niso nosilke interesov, ki bi se razlikovali od interesov same Unije.

11 — V skladu s členom 13(2) PDEU „[v]saka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Institucije med seboj lojalno sodelujejo“.

25. Mešani značaj mednarodnega sporazuma, ki ga sklene Unija in vse države članice, naj ne bi nujno pomenil, da je sklep Sveta v zvezi s podpisom tega sporazuma in njegovo začasno uporabo, ki je sprejet na podlagi člena 218 PDEU, mogoče spremeniti z njegovo združitvijo z medvladnim sklepom držav članic. Taka vključitev v postopek odločanja Sveta naj ne bi bila nujna niti glede podpisa sporazuma niti glede njegove začasne uporabe.

26. Svet, ki ga podpirajo vse vlade intervenientke, pa meni, da s sprejetjem izpodbijanega sklepa v obliki hibridnega sklepa ni bila kršena nobena določba Pogodb.

27. Najprej, Svet naj ne bi niti odstopil od določb člena 218(2) in (5) PDEU niti uporabil alternativnega postopka. Predstavniki držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, naj bi namreč sprejeli dva različna sklepa, ki naj bi bila vsebovana v izpodbijanem sklepu. Prvič, v skladu s členom 218 PDEU naj bi kot člani Sveta odobrili podpis in začasno uporabo zadevnih sporazumov Unije. Drugič, kot predstavniki držav članic naj bi odobrili začasno uporabo teh sporazumov držav članic, kolikor to dovoljuje njihova nacionalna zakonodaja. Ta drugi del izpodbijanega sklepa naj bi bil sprejet na podlagi postopkov, ki v Pogodbah niso določeni. Države članice naj torej ne bi sodelovale v postopku, ki je določen v členu 218(2) in (5) PDEU.

28. Dalje, ker so po mnenju Sveta zadevni sporazumi mešani, naj bi bilo sprejetje hibridnega sklepa, ki ga sooblikujejo države članice, povsem v skladu z mešano naravo osnovnih sporazumov in z dejstvom, da države članice v nekaterih vidikih izvajajo lastne pristojnosti. To sprejetje naj bi bila dopustna posledica sklenitve mešanih sporazumov, s katerimi je pravno simetrično.

29. Izbira instrumenta hibridnega sklepa naj bi bila v resnici izraz dolžnosti tesnega sodelovanja med Unijo in državami članicami ter zahteve po enotnem zastopanju Unije, kakor narekuje sodna praksa. Tovrstni sklep naj bi bil najboljši način za zagotovitev te enotnosti pri mednarodnem zastopanju in za jamstvo skupnega in usklajenega pristopa Unije in njenih držav članic. To naj bi veljalo še toliko bolj, kadar so, tako kot pri zadevnih sporazumih, vidiki mednarodnega sporazuma, ki spadajo v pristojnost Unije, tesno povezani z vidiki, ki spadajo v pristojnost držav članic, in so ti vidiki torej neločljivi. S stališčem Komisije, da bi se morali sklepi Unije sprejemati z instrumentom, ki je ločen od medvladnih sklepov, naj bi se ogrozilo sodelovanje med državami članicami in Unijo ter škodovalo učinkovitosti institucionalnega okvira pri sklepanju mednarodnih pogodb.

30. Poleg tega naj bi Svet in države članice v skladu z načelom avtonomije institucij lahko prosto določali natančno obliko organiziranosti svojega dela. Okoliščina, da je ta odobritev izražena v enem sklepu, naj ne bi nikakor škodila celovitosti postopka, ki ga določa člen 218(5) PDEU. Sprejetje hibridnega sklepa naj bi v praksi vsekakor pripeljalo do enakega izida kot sprejetje dveh sklepov, pri čemer bi enega sprejel Svet, drugega pa predstavniki vlad držav članic, ki bi se sestali v okviru Sveta, oziroma kot če bi Svet izdal en sam sklep. Nazadnje, začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe naj ne bi vplival na zakonitost hibridnih sklepov in naj ne bi prepovedoval njihovega sprejemanja. Nasprotno, sprejemanje mešanih sklepov naj bi bilo tudi po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ustaljena praksa, zlasti v sektorju zračnega prometa.

b) Drugi tožbeni razlog: kršitev pravil o glasovanju v Svetu

31. Komisija, ki jo podpira Parlament, z drugim tožbenim razlogom trdi, da je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa kršil člen 218(8), prvi odstavek, PDEU v povezavi z materialno pravno podlago za sprejetje ukrepov na področju zračnega prometa, in sicer členom 100(2) PDEU. Medtem ko mora Svet na podlagi teh določb sklep sprejeti s kvalificirano večino, mora biti namreč medvladni akt, ki ga sprejmejo predstavniki vlad držav članic skupaj, že po naravi sprejet s skupnim dogovorom vseh držav članic. Združitve teh aktov v en sam sklep in njihova odvisnost od skupnega dogovora naj bi konkretno onemogočila uporabo glasovanja s kvalificirano večino, s čimer bi bil *de facto* izničen učinek vzpostavitve tega glasovanja v Lizbonski pogodbi kot splošnega pravila za postopek pogajanj in

sklenitve mednarodnih sporazumov Unije. S to združitvijo bi se izničilo samo bistvo postopka, določenega v členu 218(8), prvi stavek, PDEU, in bi bila na splošno ogrožena učinkovitost postopkov Unije. Poleg tega naj bi združitev teh aktov povzročila, da pravna podlaga, navedena v hibridnem sklepu, ne bi resnično določila postopka glasovanja v okviru Sveta, ki bi bil implicitno, vendar neizogibno nadomeščen zaradi medvladnih elementov.

32. Parlament dodaja, da združitev teh dveh vrst aktov tudi ruši institucionalno ravnovesje v postopku, ki se uporablja za sklenitev mednarodnih sporazumov Unije, s čimer je kršen člen 218(6) in (10) PDEU.

33. Svet, ki ga podpirajo vlade intervenientke, meni, da je upošteval pravila glasovanja, ki so navedena v Pogodbah. Po navedbah Sveta je bil izpodbijani sklep namreč sprejet s kvalificirano večino v okviru Sveta, ko je šlo za izključne pristojnosti Unije, in s skupnim dogovorom predstavnikov vlad držav članic, ko je šlo za pristojnosti držav članic. Ne bi bilo torej pravilno trditi, da je bil sprejet soglasno ali da je bilo pravilo o kvalificirani večini spremenjeno. Dejstvo, da nobena delegacija v okviru Sveta ni nasprotovala izpodbijanemu sklepu, naj ne bi pomenilo, da ni bilo opravljeno glasovanje s kvalificirano večino. Vsak sklep, sprejet soglasno, naj bi namreč vsekakor vseboval kvalificirano večino. Poleg tega naj dejstvo, da je bilo soglasje držav članic doseženo, ne bi ogrožalo učinkovitosti niti delovanja Unije niti njenih postopkov.

34. Svet in nekatere vlade tudi zatrjujejo, da je na področju mednarodnih sporazumov kopičenje več pravil o glasovanju v skladu s sodno prakso nekaj običajnega. Po mnenju finske vlade način glasovanja, ki ga je izbral Svet, poleg tega temelji na členu 293(1) PDEU, v skladu s katerim lahko Svet, kadar odloča na predlog Komisije, ta predlog spremeni le soglasno. Ker naj bi Svet v obravnavanem primeru spremenil predlog Komisije glede člena 3 izpodbijanega sklepa, bi to moral vsekakor storiti z odločanjem s soglasjem.

c) Tretji tožbeni razlog: kršitev ciljev Pogodbe in načela lojalnega sodelovanja

35. Komisija, ki jo podpira Parlament, Svetu očita, da je kršil cilje Pogodb in načelo lojalnega sodelovanja, ki je navedeno v členu 13(2) PEU. S tem, da je državam članicam dovolil posredovanje v postopkih Unije, naj bi Svet najprej „zameglil“ neodvisno subjektiviteto Unije v mednarodnih odnosih. Sporočilo Sveta na mednarodno prizorišče naj bi bilo, da Unija nima pooblastil, da sama sprejme odločitve. Dalje, s tem ravnanjem naj Svet ne bi spoštoval načela lojalnega sodelovanja, ker bi svoja pooblastila moral izvajati tako, da bi spoštoval postopke Unije, ki so določeni v členu 218 PDEU. Svet naj bi to načelo kršil tako v institucionalnih odnosih kot tudi proti Uniji kot celoti. Nazadnje, Svet naj bi omajal institucionalni okvir Unije s tem, da je državam članicam v okviru Unije dodelil vlogo, ki v Pogodbah, zlasti v členu 218 PDEU, ni določena, s čimer je povzročil nevarnost, da bi interesi držav članic prevladali nad interesi Unije.

36. Svet, ki ga podpirajo vlade intervenientke, meni da ni z izpodbijanim sklepom ustvarjena nikakršna zmeda za tretje osebe ali za mednarodno skupnost. V okviru mešanih sporazumov naj bi bil položaj, nasprotno, vir zmede za tretje osebe, če bi ti bili seznanjeni samo s sklepom Sveta, brez sklepa, ki bi združeval države članice. Poleg tega naj izpodbijani sklep ne bi bil le v skladu s ciljem enotnega mednarodnega zastopanja Unije, ampak naj bi ta cilj tudi zagotavljal, spodbujal in krepil z jasno ponazoritvijo skupnega stališča Unije in njenih držav članic. Sprejetje tega sklepa naj bi bil izraz obveznosti tesnega sodelovanja in skupnega pristopa Unije in njenih držav članic. Če pa bi ta sklep sprejel samo Svet brez držav članic, bi to lahko navzven dajalo vtis o neenotnosti Unije in vzporedni medvladni postopek bi lahko pomenil nevarnost razhajanja med državami članicami in nevarnost zamud. Ta postopek naj bi bil tako manj ugoden glede na cilje Pogodbe. Hibridni sklep naj bi vsekakor bil notranji akt Unije, ki ni namenjen seznanjanju tretjih držav, in tudi če bi do te seznanitve prišlo, je malo verjetno, da bi opredelitev njenih avtorjev imela kakršenkoli pomen.

## 2. Analiza

37. Komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj za ničen razglasi izpodbijani sklep, ki se nanaša na, prvič, podpis Unije, in drugič, začasno uporabo Sporazuma o pristopu in Pomožnega sporazuma Unije in njenih držav članic, ob upoštevanju dejstva, da so ta sklep skupaj sprejeli Svet in predstavniki držav članic, in sicer v obliki hibridnega akta, ki združuje akt Unije in medvladni akt.

38. Najprej je treba navesti, da je Komisija izrecno zatrdila, da s tožbo ne namerava izpodbijati mešanega značaja zadevnih mednarodnih sporazumov.<sup>12</sup> Obseg tožbe v obravnavani zadevi je torej omejen zgolj na vprašanje zakonitosti sprejetja izpodbijanega sklepa v obliki hibridnega sklepa.

39. Hkrati bi tudi podaril, da je izpodbijani sklep s formalnega vidika sicer enoten akt, vendar z materialnega vidika v resnici vsebuje dva različna sklepa, in sicer, prvič, sklep Sveta v zvezi s podpisom in začasno uporabo zadevnih sporazumov Unije, in drugič, medvladni akt predstavnikov držav članic v zvezi z začasno uporabo navedenih sporazumov teh držav. Prav vprašanje zakonitosti skupnega sprejetja teh dveh različnih aktov in njihova združitev v en sam akt je predmet izpodbijanja Komisije.

40. Trije tožbeni razlogi, ki jih je Komisija navedla v svoji tožbi in ki to vprašanje obravnavajo z različnih vidikov, se po mojem mnenju prekrivajo na različnih ravneh. V tej tožbi sta namreč v bistvu izpostavljeni dve vrsti težav. Prvič, z vidika, ki bi ga lahko imenovali *notranji*, se obravnavana zadeva nanaša na uporabo določb v zvezi s postopki in pravili glasovanja za sprejemanje aktov Unije, ki se nanašajo na pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov v postopkovnem okviru, določenim s členom 218 PDEU. V zvezi s tem se postavlja tudi vprašanje obsega organizacijske in funkcionalne avtonomije institucij Unije. Drugič, z *zunanjega* vidika se obravnavana zadeva nanaša tudi na zahteve v zvezi s konkretnim potekom zunanjega delovanja Unije. V tej zadevi se namreč zastavljajo vprašanja, ki se nanašajo zlasti na zahtevo po enotnem zastopanju Unije na mednarodnem prizorišču in na povezano obveznost tesnega sodelovanja med Unijo in državami članicami v okviru postopka pogajanj in sklepanja mešanih sporazumov. Zadeva se nanaša tudi na obveznosti mednarodnega prava, ki izhajajo iz zunanjega delovanja Unije v razmerju z drugimi pogodbenicami.

41. Rešitev pravnih problemov v obravnavani zadevi torej ne sme biti omejena na upoštevanje notranjih postopkovnih vprašanj, temveč je treba upoštevati tudi vpliv, ki ga imajo ta vprašanja na zunanje delovanje Unije. Zato je torej nujna preučitev, pri kateri bi se tehtalo različna načela in praktične zahteve, ki so predmet obravnavane zadeve. V teh okoliščinah menim, da je vse tri tožbene razloge primerno analizirati skupaj, začevši s splošno predstavitevjo vprašanj, ki se zastavljajo v obravnavani zadevi, nato pa preučiti očitke, ki jih Komisija navaja v tožbi, ob upoštevanju načel, ki jih je razvila sodna praksa.

a) Postopkovni okvir za pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov Unije iz člena 218 PDEU

42. V zvezi z *notranjim* vidikom se v obravnavani zadevi najprej postavlja vprašanje skladnosti postopka sprejetja izpodbijanega sklepa z določbami člena 218 PDEU.

43. Iz člena 218(1) PDEU je razvidno, da je njegov namen urediti postopek za pogajanja in sklenitev sporazumov med Unijo in tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami. Ta člen, ki je vsebovan v Naslovu V, ki se glasi „Mednarodni sporazumi“, v petem delu Pogodbe DEU, naslovljenem „Zunanje delovanje Unije“, je splošna določba, katere cilj je ustvariti en in enoten postopek za pogajanja in

12 — Komisija je v svojih pisanjih pojasnila, da ker se zadevna sporazuma nanašata zgolj na pristop Republike Islandije in Kraljevine Norveške k Sporazumu o zračnem prometu med EU in Združenimi državami, ki je že bil sklenjen v obliki mešanega sporazuma, ne namerava izpodbijati mešane narave teh sporazumov, da ne bi s tem ustvarila pravne in politične negotovosti v odnosih med Unijo in Združenimi državami Amerike.

sklenitev navedenih sporazumov Unije. Ta določba je po eni strani izraz nove strukture Unije po formalni ukinitvi stebrov z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe,<sup>13</sup> po drugi strani pa nove ravni zunanjega delovanja Unije, ki se odraža v uvedbi členov 21 PEU in 22 PEU ter dela V navedene pogodbe.

44. Postopek iz člena 218 PDEU se torej uporablja za vse sporazume, o katerih se Unija pogaja in jih sklene, ne glede na njihovo naravo in vsebino, razen v primerih, ki so izrecno določeni v posebnih določbah Pogodb.<sup>14</sup> Ta določba se poleg tega uporablja za sporazume, sklenjene v okviru skupne zunanje in varnostne politike. Predvsem ni nikjer navedeno, da se ta člen ne uporablja, če je mednarodni sporazum sklenjen v obliki mešanega sporazuma.

45. Ker je postopek, ki je pripeljal do sklenitve mednarodnega sporazuma, večfazni, so v členu 218 PDEU natančno določene različne faze ter vloga in ustrezne pristojnosti različnih institucij, ki sodelujejo pri pogajanjih in sklenitvi mednarodnih sporazumov Unije.

46. Natančneje, v zvezi z določbami, ki so upoštevne za obravnavano zadevo, iz člena 218(2) PDEU izhaja, da je Svet institucija, ki je pooblaščen za odobritev začetka pogajanj, določitev pogajalskih smernic, odobritev podpisa in sklenitev sporazuma Unije. V skladu z odstavkom 5 navedenega člena je tako Svet tisti, ki na predlog pogajalca sprejme sklep o odobritvi podpisa sporazuma in po potrebi o njegovi začasni uporabi pred začetkom njegove veljavnosti. V odstavku 6 tega člena je določeno, da Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o sklenitvi sporazuma, Parlamentu pa je dodeljena pristojnost za odobritev ali zgolj za posvetovanje, odvisno od predmeta sporazuma, ki ga je treba skleniti. V odstavku 8 člena 218 PDEU je uzakonjeno splošno pravilo, v skladu s katerim Svet v celotnem postopku odloča s kvalificirano večino, razen v okviru izjem, določenih v drugem pododstavku te določbe.

47. Iz sobesedila, v katerega je umeščen člen 218 PDEU, ter iz njegovega besedila in sistematike – zlasti pa iz njegovega cilja vzpostavitve sistema postopkovnih pravil splošnega značaja za pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov Unije – je razvidno, da se Svet, razen v izjemnih primerih, ki so izrecno določeni v pogodbah, ne sme izogniti postopkom, ki so določeni v tem členu, in uporabiti alternativnih ali drugačnih postopkov od tistih iz navedenega člena, v različnih fazah, iz katerih je sestavljen postopek pogajanj in sklenitve mednarodnih sporazumov. Svet predvsem ne sme sprejemati aktov, ki niso sklepi, določeni za neko fazo navedenega postopka, ali ki bi bili sprejeti v različnih okoliščinah od tistih, ki se zahtevajo s členom 218 PDEU.<sup>15</sup> Obveznost Sveta, da upošteva postopke, ki so določeni v Pogodbah, izhaja tudi iz člena 13(2) PEU, ki določa, da mora vsaka institucija delovati v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi.

48. V zvezi s tem je treba še poudariti, da v členu 218 PDEU, razen glede dveh posebnih vprašanj,<sup>16</sup> ni nikjer določeno posredovanje držav članic v postopku pogajanj in sklenitve mednarodnih sporazumov Unije.<sup>17</sup> Države članice torej nimajo nobene vloge v okviru postopka v smislu člena 218 PDEU, ki je postopek Unije.

13 — Prej so bila v različnih določbah pogodb navedena drugačna postopkovna pravila o pogajanjih in sklenitvi mednarodnih sporazumov glede na to, ali so bili ti sporazumi sklenjeni v okviru prvega stebra (člen 300 ES) ali v okviru drugega ali tretjega stebra (člena 24 EU in 38 EU).

14 — Kakršna sta člena 207 PDEU ali 219 PDEU.

15 — Glej po analogiji sodbo Komisija/Svet (C-27/04, EU:C:2004:436, točka 81). Svet v svojih pisanjih izpodbija uporabo te sodbe v obravnavani zadevi, ker naj bi se nanašala na drugačen položaj, in sicer na primer, v katerem Svet ni sprejel predlaganega akta, in na drugem področju, kot so mednarodni odnosi Unije. Vendar v zvezi s tem menim, da so načelne navedbe Sodišča v tej sodbi splošne vedno, kadar so v pogodbah, tako kot v členu 218 PDEU, natančne določbe v zvezi s postopkom, ki ga je treba upoštevati na določenih področjih.

16 — Gre, prvič, za sporazum o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin podpisana 4. novembra 1950 v Rimu, ki je omenjena v členu 218(8), drugi pododstavek, PDEU, in drugič, za možnost pridobitve predhodnega mnenja Sodišča na podlagi odstavka 11 tega člena.

17 — Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:224, točka 174).



49. Okoliščina, da se člen 218 PDEU ne uporablja samo za sporazume Unije, ampak tudi za mešane sporazume, še ne pomeni, da je ta ugotovitev dvomljiva. V primeru mešanih sporazumov se bo člen 218 PDEU namreč uporabljal izključno za sodelovanje Unije pri mešanem sporazumu, ne pa za sodelovanje držav članic. Njihovo sodelovanje bo glede notranjega vidika urejeno v nacionalnem pravu vsake države, glede zunanjskega vidika njihovega sodelovanja pa v mednarodnem javnem pravu.<sup>18</sup>

b) Pravna podlaga in pravila o glasovanju

50. Sprejetje izpodbijanega sklepa v obliki hibridnega sklepa, ki združuje akt Unije in medvladni akt, odpira tudi vprašanja v zvezi s pravno podlago, ki je bila uporabljena, in spoštovanjem pravil o glasovanju, ki so določena v pogodbah.

51. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče razsodilo, da nujnost pravne varnosti zahteva, da vsak akt Unije, s katerim se namerava ustvariti pravne učinke, svojo zavezujočo naravo črpa v določbi prava Unije, ki jo je treba izrecno navesti kot pravno podlago in ki določa pravno obliko, ki jo mora imeti akt. Ta navedba je, prvič, nujna za določitev načinov glasovanja v okviru Sveta, drugič, ima poseben pomen za ohranitev prerogativ institucij Unije, ki jih zadeva postopek sprejemanja akta, in tretjič, določa razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami, pri čemer preprečuje ustvarjanje zmede glede narave pristojnosti Unije in poslabšanje njenega položaja pri zagovarjanju svojega stališča na mednarodnih pogajanjih.<sup>19</sup>

52. Poleg tega je treba tudi poudariti, da je Sodišče že večkrat potrdilo, da so pravila o izražanju volje institucij Unije določena v Pogodbi in o njih ne morejo odločati niti države članice niti same institucije.<sup>20</sup> Le iz pogodb lahko v posebnih primerih izhaja pooblastilo instituciji, da spremeni postopek odločanja iz pogodb. Poleg tega, če bi instituciji priznali možnost, da ne upošteva postopka odločanja, kot je določen v pogodbah, in da sprejme alternativen postopek, bi ji bila s tem, prvič, dodeljena pristojnost, da enostransko odstopi od pravil iz Pogodbe, kar seveda ni dopustno,<sup>21</sup> in drugič, omogočeno bi ji bilo, da poseže v načelo institucionalnega ravnovesja, v skladu s katerim vsaka institucija svoje pristojnosti izvaja ob spoštovanju pristojnosti drugih institucij.<sup>22</sup>

53. V zvezi s tem je treba še navesti, da je Sodišče ubralo nekoliko nezaupljiv pristop do združevanja različnih postopkov za sprejetje aktov Unije. Tako glede uporabe dvojne pravne podlage v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da je kopičenje dveh pravnih podlag izključeno, kadar postopka, določena za eno in drugo pravno podlago, nista združljiva.<sup>23</sup> Prav za to je šlo v zadevi „Titanov dioksid“,<sup>24</sup> glede katere so stranke dolgo razpravljale o tem, ali se lahko uporabi v obravnavani zadevi. Svet je v tej zadevi soglasno sprejel Direktivo<sup>25</sup> na podlagi člena 130s Pogodbe EGS,<sup>26</sup> Komisija pa je v svoji ničnosti tožbi trdila, da bi morala biti ta Direktiva sprejeta na podlagi člena 100a Pogodbe EGS,

18 — V tem smislu glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2014:224, točka 171).

19 — Sodba Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točke 39, 48 in 49).

20 — Glej sodbi Združeno kraljestvo/Svet (68/86, EU:C:1988:85, točka 38) in Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točka 54).

21 — Glej sodbo Parlament/Svet (EU:C:2008:257, točki 55 in 56).

22 — *Ibidem* (točka 57) in sodba Parlament/Svet (C-70/88, EU:C:1990:217, točka 22). Glej tudi člen 13, drugi odstavek, PEU.

23 — Sodbe Parlament/Svet (C-164/97 in C-165/97, EU:C:1999:99, točka 14); Komisija/Svet (C-338/01, EU:C:2004:253, točka 57), in Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 45 in naslednje ter navedena sodna praksa).

24 — Sodba Komisija/Svet, imenovana tudi „Titanov dioksid“ (C-300/89, EU:C:1991:244, zlasti točke od 17 do 21).

25 — Glej zlasti Direktivo Sveta 89/428/EGS z dne 21. junija 1989 o postopkih usklajevanja programov za zmanjševanje in končno odpravo onesnaževanja z odpadki iz industrije titanovega dioksida (UL L 201, str. 56).

26 — Ta člen je za delovanja na področju okolja določal odločanje s soglasjem v okviru Sveta, potem ko se ta s Parlamentom zgolj posvetuje.

ki je določal, da Svet odloča s kvalificirano večino.<sup>27</sup> Sodišče je razsodilo, da bi moral Svet v primeru kopičenja pravnih podlag vsekakor odločati s soglasjem, kar bi ogrozilo osrednji element postopka sodelovanja, in sicer glasovanje s kvalificirano večino, s čimer bi se izpraznila vsebina tega postopka.<sup>28 29</sup>

### c) Načelo avtonomije institucij

54. Svet in nekatere države članice trdijo, da je sprejemanje hibridnih sklepov izraz načela avtonomije institucij Unije, ki naj bi Svetu omogočalo, da izbere obliko izdaje odobritev, potrebnih v postopku pogajanj in sklenitve mednarodnih sporazumov.

55. Institucije Unije lahko namreč v okviru svojih pristojnosti prosto organizirajo svoja pravila delovanja. Ta pristojnost je izraz načela avtonomije institucij, ki izvira iz določb pogodb, na podlagi katerih so navedene institucije pooblašene, da same sprejmejo svoja notranja pravila za zagotovitev lastnega delovanja in delovanja njihovih služb.<sup>30</sup> To načelo, ki ga je sodišče že večkrat priznalo,<sup>31</sup> je posledica naloge, dodeljene institucijam, da delujejo v interesu Unije, in je nujen pogoj za njihovo dobro delovanje.<sup>32</sup> Svet je tako sprejel svoj Poslovnik, v katerem so določena pravila njegovega delovanja in organizacije.<sup>33</sup>

56. Načelo avtonomije institucij pa ni neomejeno. V skladu s členom 13(2) PEU je treba to avtonomijo izvrševati „v mejah pristojnosti, ki so [...] dodeljene s Pogodbama“ in „v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi“. Čeprav lahko vsaka institucija v skladu s pristojnostjo za notranjo organizacijo, ki ji je dodeljena na podlagi upoštevanih določb Pogodb, sprejme ustrezne ukrepe za zagotovitev dobrega delovanja in poteka svojih postopkov,<sup>34</sup> pa s temi ukrepi oziroma njihovo uporabo ni mogoče odstopiti od postopkov, ki so določeni v Pogodbah. Pristojnost za notranjo organizacijo poleg tega ne sme posegati v institucionalno ravnovesje ali v razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami.

57. Načelo avtonomije institucij pomeni tudi mejo, ki je postavljena državam članicam. To načelo namreč zahteva, da je notranje in organizacijsko delovanje institucij popolnoma neodvisno od držav članic,<sup>35</sup> ki se morajo vzdržati posredovanja v samoodločanje glede organizacije, postopkov in nalog institucij Unije, v mejah, določenih s pogodbama. Ta dolžnost držav članic, da se vzdržijo posredovanja, je poleg tega izraz načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU.

27 — Ta člen, ki v bistvu ustreza sedanjemu členu 114 PDEU, je določal uporabo postopka sodelovanja z Evropskim parlamentom, v okviru katerega je Svet odločal s kvalificirano večino.

28 — Glej točke od 16 do 20 navedene sodbe. Sodišče je v točki 21 te sodbe tudi ugotovilo, da so bile kršene prerogative Parlamenta. Vendar, kot je razvidno iz sodb, navedenih v naslednji opombi, kršitev prerogativ Parlamenta v sodni praksi ni nujen pogoj za ugotovitev nezdržljivosti pravnih podlag, saj je nezdržljivost pravil o glasovanju zadosten pogoj za to.

29 — V drugih zadevah je Sodišče ugotovilo, da sta zadevni pravni podlagi nezdržljivi, kajti za sprejetje akta na prvi pravni podlagi se je zahtevalo soglasje, za veljavno sprejetje akta na drugi pravni podlagi pa je zadostovala kvalificirana večina. Glej sodbi Komisija/Svet (EU:C:2004:253, točka 58) in Parlament/Svet, EU:C:2012:472, točki 47 in 48).

30 — Glej zlasti člen 232 PDEU za Parlament, člen 235(3) PDEU za Evropski svet, člen 240(3) PDEU za Svet in člen 249(1) PDEU za Komisijo.

31 — Sodišče je priznalo načelo avtonomije institucij glede različnih vidikov njihovih dejavnosti, kot na primer glede njihove izbire uradnikov in uslužbencev (glej med drugim sodbo AB (C-288/04, EU:C:2005:526, točki 26 in 30) ali v okviru povrnitve škode, ki jo te institucije in njihovi uslužbenci povzročijo pri opravljanju svojih nalog, glej sodbo Sayag (9/69, EU:C:1969:37, točki 5 in 6).

32 — Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v zadevi Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, točka 98) in v zadevi AB (C-288/04, EU:C:2005:262 točka 23).

33 — Glej Poslovnik Sveta, priložen Sklepu Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta (UL L 325, str. 35), kakor je bil pozneje spremenjen.

34 — Glej v tem smislu sodbo Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32 točka 38).

35 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v zadevi Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (EU:C:2003:224, točka 98) in v zadevi AB (EU:C:2005:262, točka 23).

d) Zahteva po enotnem mednarodnem zastopanju Unije in načelo lojalnega sodelovanja

58. Glede zunanjega vidika se v obravnavani zadevi najprej postavljajo vprašanja v zvezi z zastopanjem Unije na mednarodnem prizorišču in s konfiguracijo odnosov med Unijo in njenimi državami članicami v zvezi s tem.

59. Glede tega so stališča strank popolnoma nasprotna. Komisija namreč meni, da lahko sprejemanje hibridnih sklepov „zamegli“ neodvisno subjektiviteto Unije v mednarodnih odnosih, po mnenju Sveta pa so hibridni sklepi najvišji izraz sodelovanja med Unijo in njenimi državami članicami.

60. V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da je v pogodbah izrecno določena dolžnost lojalnega medsebojnega sodelovanja med Unijo in njenimi državami članicami (člen 4(3) PEU) ter med institucijami Unije (člen 13(2), drugi stavek, PEU).<sup>36</sup> Natančneje, v skladu s členom 4(3), tretji pododstavek, PEU imajo države članice dolžnost, da podpirajo Unijo pri izpolnjevanju njenih nalog in se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje njenih ciljev.

61. Dalje, navesti je tudi treba, da je Sodišče pri obravnavanju vprašanj v zvezi z zunanjim delovanjem Unije večkrat opozorilo na zahtevo, da je Unija na mednarodnem prizorišču zastopana enotno,<sup>37</sup> ter na nujnost zagotavljanja enotnosti in doslednosti delovanja in predstavljanja Unije v zunanjih odnosih.<sup>38</sup>

62. Te zahteve so še bolj zavezujoče, kadar je vsebina sporazuma ali konvencije delno v pristojnosti Unije, delno pa v pristojnosti držav članic in kadar so sporazumi sklenjeni v obliki mešanih sporazumov, kakor v primeru Sporazuma o pristopu in Pomožnega sporazuma. V teh primerih se je v sodni praksi posebej vztrajalo pri tem, da navedene zahteve glede enotnega zastopanja Unije in glede zagotavljanja enotnosti in doslednosti v zunanjih odnosih Unije nalagajo zagotovitev tesnega sodelovanja med državami članicami in institucijami Unije tako v postopku pogajanj in sklenitve kot pri izpolnjevanju prevzetih obveznosti.<sup>39</sup> Obstaja torej tesna zveza med zahtevo po enotnem zastopanju Unije na mednarodnem prizorišču in dolžnostjo lojalnega medsebojnega sodelovanja med Unijo in državami članicami.<sup>40</sup>

63. V zvezi s tem je Sodišče priznalo, da morajo institucije in države članice sprejeti vse potrebne ukrepe za najboljšo zagotovitev tega sodelovanja.<sup>41</sup> Priznalo je tudi, da iz obveznosti lojalnega sodelovanja, kot je določena v členu 4(3), tretji pododstavek, PEU, izhaja, da države članice ne smejo posredovati pri izvrševanju prerogativ Unije, ker imajo to pravico izključno institucije Unije, in da ne smejo dvomiti o zmožnosti Unije, da v zunanjih odnosih deluje avtonomno.<sup>42</sup>

e) Upoštevnost izpodbijanega sklepa za tretje države

64. V tej zadevi se postavlja tudi vprašanje upoštevnosti hibridnih sklepov za tretje države pogodbenice mednarodnega sporazuma. Svet in nekatere vlade namreč sklepe, kakršen je izpodbijani sklep, opredeljujejo kot povsem notranje. Po njihovem mnenju iz tega izhaja, da namen teh aktov ni seznanitev tretjih držav in da te države zato določitvi avtorjev teh aktov ne pripisujejo nobenega pomena.

36 — Glej v zvezi s tem sodbo Parlament/Svet (C-65/93, EU:C:1995:91, točke 23, 27 in 28).

37 — Glej med drugim mnenji 2/91 (EU:C:1993:106, točka 36) in 1/94 (EU:C:1994:384 točka 108) ter sodbo Komisija/Švedska (C-246/07, EU:C:2010:203, točka 73 in navedena sodna praksa).

38 — Sodbe Komisija/Luksemburg (C-266/03, EU:C:2005:341, točka 60); Komisija/Nemčija (C-433/03, EU:C:2005:462, točka 66), in Komisija/Švedska (EU:C:2010:203, točka 75).

39 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Švedska (EU:C:2010:203, točka 73 in navedena sodna praksa).

40 — Glej v zvezi s tem, sodbi Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, točki 173 in 174) in Komisija/Švedska (EU:C:2010:203, točke od 69 do 71 in 73 ter navedena sodna praksa).

41 — Glej, v zvezi s tem, mnenje 2/91 (EU:C:1993:106, točka 38) in sodbo Komisija/Svet (C-25/94, EU:C:1996:114, točka 48).

42 — Glej v tem smislu posvetovanje 1/78 (Rec. 1978, str. 2151, točka 33) v zvezi s členom 192 Pogodbe o ESAE, katerega besedilo v bistvu ustreza členu 4(3), tretji pododstavek, PEU.

65. V zvezi s tem je treba opozoriti, prvič, da mora Unija ob sprejetju akta spoštovati mednarodno pravo v celoti, vključno z mednarodnim običajnim pravom, ki zavezuje institucije Unije.<sup>43</sup> Drugič, Unija in države članice morajo pri sklepanju mednarodnih sporazumov, ne glede na to ali so ti mešani, ravnati v skladu z mednarodnim pravom, kakor je bilo glede običajnih pravil o pravu mednarodnih pogodb kodificirano z Dunajskima konvencijama iz leta 1969 in iz leta 1986.<sup>44</sup>

66. Splošno pravilo mednarodnega prava pa je, da načini, na katere pogodbenica v skladu s svojim nacionalnim pravom, ali, če gre za mednarodno organizacijo, v skladu s svojimi notranjimi organizacijskimi pravili, izpolni obveznosti, ki izhajajo iz mednarodne pogodbe, načeloma ne zadevajo drugih držav pogodbenic konvencije.<sup>45</sup>

67. Vendar mednarodno pravo določbam nacionalnega prava o pristojnosti za sklenitev pogodb in notranjim pravilom mednarodne organizacije priznava neko upoštevnost, čeprav omejeno.<sup>46</sup> Upoštevnost sklepa, sprejetega v okviru postopka iz člena 218 PDEU, za druge države pogodbenice v mednarodnem pravu torej ni popolnoma izključena.

68. Poleg tega, če je sporazum sklenjen v obliki mešanega sporazuma in se tako Unija in njene države članice lahko štejejo kot pogodbenice sporazuma, ki so sicer povezane, vendar ločene, potem zahteve pravne varnosti med pogodbenicami mednarodnega sporazuma ter dolžnost dobrovernega izvrševanja pogodb<sup>47</sup> po mojem mnenju nalagata, da notranji akt Unije, s katerim je ta odobrila mešani sporazum, ne sme prikriti dejstva, da je Unija polnopravna pogodbenica sporazuma.

#### f) Zakonitost izpodbijanega sklepa

69. V obravnavanem primeru je treba zakonitost izpodbijanega sklepa presoditi ob upoštevanju vseh načel, navedenih v prejšnjih točkah, in zahtev, ki so bile izpostavljene. Za to je treba začeti s preučitvijo tega sklepa.

70. Najprej, v zvezi z njegovimi avtorji je iz naslova izpodbijanega sklepa in iz navedbe pred prvo pravno podlago razvidno, da gre za akt, ki so ga skupaj sprejeli Svet in predstavniki držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta. Dalje, v zvezi s pravno podlago izpodbijanega sklepa je treba ugotoviti, da je v sklepu izrecno navedeno, da temelji na členu 100(2) PDEU v povezavi s členom 218(5) in (8), prvi pododstavek, PDEU. Ti pravni podlagi določata sprejetje akta s kvalificirano večino. V izpodbijanem sklepu ni navedena nobena druga pravna podlaga.

71. Dalje, v zvezi z vsebino izpodbijanega sklepa je iz točk od 8 do 10 in 19 teh sklepnih predlogov razvidno, da je s tem sklepom odobren podpis in začasna uporaba zadevnih mednarodnih sporazumov glede Unije ter začasna uporaba navedenih sporazumov držav članic, kolikor to dovoljuje njihova nacionalna zakonodaja. Ta akt združuje vse te elemente, pri čemer ni mogoče jasno razlikovati, kateri del je mogoče pripisati sklepu (v materialnem smislu) Sveta in kateri del je mogoče pripisati sklepu predstavnikov držav članic. To je razvidno predvsem iz dikcije člena 3 izpodbijanega sklepa, ki v eni določbi združuje odobritev začasne uporabe zadevnih sporazumov Unije in držav članic.

43 — Sodba *Air Transport Association of America* in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 101 in navedena sodna praksa).

44 — Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 1155, str. 331) in Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami z dne 21. marca 1986 (A/CONF.129/15).

45 — Iz člena 27 obeh Dunajskih konvencij iz leta 1969 in iz leta 1986 namreč izhaja, da se pogodbenica ne more sklicevati na svoje notranje pravo – ali, če gre za mednarodno organizacijo, na organizacijska pravila – da bi upravičila neizvajanje mednarodne pogodbe. To pravilo ne vpliva na člen 46 obeh konvencij (glej naslednjo opombo).

46 — Člen 46 obeh Dunajskih konvencij iz leta 1969 in iz leta 1986, določa, da je kršitev notranjega prava glede pristojnosti za sklepanje mednarodnih pogodb upoštevana, le če je kršitev zadevnih pravil očitna ali če se kršitev nanaša na temeljno pravilo. Glej tudi člen 5 navedenih konvencij.

47 — Glej člena 26 Dunajskih konvencij iz leta 1969 in iz leta 1986.

72. Ob upoštevanju vsebine izpodbijanega sklepa in načina njegove zgradbe je treba ugotoviti, da so pri sprejetju tega sklepa v celoti in glede vseh elementov sodelovali tako Svet kot predstavniki držav članic. Tako so predstavniki držav članic sodelovali pri odobritvi podpisa in začasne uporabe zadevnih sporazumov Unije, Svet pa je sodeloval pri odobritvi začasne uporabe navedenih sporazumov držav članic.<sup>48</sup>

73. To ugotovitev poleg tega potrjujejo postopkovna pravila, ki so bila uporabljena za sprejetje izpodbijanega sklepa in ki dokazujejo, da ni bilo ločenosti med postopkom sprejemanja sklepa Unije in postopkom sprejemanja medvladnega akta držav članic. Čeprav je več držav članic v svojih vlogah navedlo možnost, da sta bila materialna vidika izpodbijanega sklepa sprejeta po drugačnih postopkih glasovanja, je Svet na obravnavi pred Sodiščem dokončno pojasnil, da je bil izpodbijani sklep sprejet le enkrat s soglasjem, v skladu s poenostavljenim postopkom brez razprave in brez glasovanja. Pri obeh vidikih akta torej ni bil uporabljen različen postopek odločanja, ampak en sam in enoten postopek sprejetja.

74. Na podlagi zgornjih navedb ugotavljam naslednje.

75. Prvič, izpodbijani sklep kot hibridni akt je akt, ki ni določen v pogodbah. Natančneje, gre za akt, ki ga je Svet sprejel v okviru ene od stopenj postopka pogajanj in sklenitve mednarodnih sporazumov Unije, ki pa ni določen v členu 218 PDEU. Ta akt je bil poleg tega sprejet po postopku, ki v navedenem členu prav tako ni določen. Kot sem že poudaril v točki 48 teh sklepnih predlogov, v členu 218 PDEU za države članice ni določena nobena vloga v okviru postopka sprejemanja ukrepov, ki jih mora Unija sprejeti v različnih stopnjah postopka, določenega v tem členu. Zato je Svet z vključitvijo držav članic v sprejetje izpodbijanega sklepa enostransko odstopil od tega postopka in sprejel akt, ki ni določen v pogodbah.

76. Drugič, ker je bil hibridni akt z vsemi njegovimi nerazdružljivimi sestavinami sprejet le enkrat, je za njegovo sprejetje tekel le en postopek odločanja, v katerem je bil postopek iz člena 218(5) in (8) PDEU za sprejetje akta Unije s kvalificirano večino združen s postopkom zunaj pravnega okvira Unije, ki poleg tega velja za sprejetje akta, ki ni določen v pogodbah in katerega sprejetje zahteva skupni dogovor vseh sodelujočih držav. Svet in nekatere vlade so poleg tega priznali, da so postopkovna pravila za sprejetje medvladnega sklepa zunaj pravnega okvira pogodb.

77. Ta združitev je povzročila tudi to, da s pravnima podlagama, ki sta navedeni v izpodbijanem sklepu, dejansko ni bilo določeno pravilo o glasovanju, ki je potrebno za sprejetje hibridnega akta. Medtem ko se v skladu s tema pravnima podlagama zahteva sprejetje sklepa s kvalificirano večino, je za hibridni akt, da bi bil sprejet v tej obliki, nujen skupni dogovor zaradi njegove oblike akta, pri katerem sta materialna vidika neločljiva enota. Menim, da je bilo zaradi tega postopku s kvalificirano večino zagotovo odvzeto bistvo in da je bilo večinsko pravilo, ki je bistven element postopka iz člena 218 PDEU, kršeno v smislu sodne prakse Titanov dioksid.<sup>49</sup>

78. Iz teh preudarkov izhaja, da sprejetje izpodbijanega sklepa v obliki hibridnega akta ni v skladu s členom 218(2), (5) in (8) PDEU in z zahtevami, ki so bile izražene v sodni praksi, navedeni v točkah 47 in od 51 do 53 teh sklepnih predlogov.

48 — Sodišče je hibridni sklep Sveta in predstavnikov držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, enako razlagalo v analizi dopustnosti tožbe v sodbi Komisija/svet (EU:C:2014:2151, točka 41).

49 — Svet in nekatere vlade intervenientke izpodbijajo uporabo sodne prakse „Titanov dioksid“ (EU:C:1991:244) v obravnavanem primeru. Po mojem mnenju se v zvezi s tem zadeva „Titanov dioksid“ in obravnavana zadeva sicer res razlikujeta v tem, da se je prva zadeva nanašala na uporabo obeh pravnih podlag prava Unije, medtem ko v obravnavani zadevi pravna podlaga prava Unije ni potrebna za medvladno sestavino hibridnega sklepa. Vendar menim, da je načela sodne prakse, ki so bila izražena v tisti sodbi (glej točko 53 teh sklepnih predlogov), nedvomno mogoče uporabiti po analogiji, in celo *a fortiori*, v primeru, kakršen je ta, ki se ne nanaša na združitev dveh notranjih postopkov Unije, temveč na združitev postopka Unije s postopkom zunaj njegovega pravnega okvira.

79. V zvezi s spoštovanjem pravila o glasovanju moram še poudariti, da pri tem ne gre za to, da se dvomi o pravilih, v skladu s katerimi potekajo postopki glasovanja v okviru Sveta, ki je glede svoje organizacije avtonomen. Predmet te zadeve ni zakonitost poenostavljenega notranjega postopka glasovanja brez razprave, ki je bil uporabljen za sprejetje izpodbijanega sklepa in ki ga je Svet omenil na obravnavi. V obravnavanem primeru pa je bil ta poenostavljeni postopek uporabljen za sprejetje sklepa, ki združuje akt, sprejet po postopku, ki je določen v Pogodbah, in akt zunaj pravnega okvira Unije, sprejet po postopkih, ki so prav tako zunaj tega okvira in se sprejemajo v skladu s pravilom o glasovanju, ki je drugačno od tistega, ki se zahteva za sprejetje akta Unije.

80. Menim pa, da bi dovolitev take združitve lahko kljub morebitni ustaljenosti<sup>50</sup> ali posebnosti<sup>51</sup> prakse pomenilo nevaren precedens okužbe avtonomnega odločanja institucij Unije, ki bi zato utegnil škodovati avtonomiji Unije kot samostojnemu pravnemu redu,<sup>52</sup> čeprav je, kot je razvidno iz točke 53 teh sklepnih predlogov, pristop sodne prakse Sodišča restriktiven celo glede združitve notranjih postopkov Unije in kopičenja pravnih podlag.<sup>53</sup>

81. Poleg tega menim, da ni mogoče sprejeti trditve, da v obravnavanem primeru pravilo o glasovanju iz člena 218 PDEU ni bilo kršeno, ker soglasje vedno vsebuje kvalificirano večino. Najprej, kot sem že poudaril v točkah 76 in 77 teh sklepnih predlogov, izpodbijani sklep ni bil sprejet s soglasjem v skladu s postopkom, ki je določen – in uokvirjen – v pogodbah, ampak v skladu s postopkom in pravilom o glasovanju zunaj okvira pogodb. Ta ugotovitev poleg tega izključuje, da bi se Svet lahko skliceval na člen 293(1) PDEU, kot trdi finska vlada. Dalje, kot je že pravilno navedla generalna pravobranilka E. Sharpston, sklep, kateremu nihče ne nasprotuje, ni nujno enak sklepu, o katerem se lahko strinja kvalificirana večina, kajti vsebino sklepa, ki lahko doseže kvalificirano večino, je morda treba omiliti, da bo sprejet soglasno ali brez nasprotovanja.<sup>54</sup>

82. V zvezi s sklicevanjem na načelo avtonomije iz preudarkov, navedenih zgoraj v točki 56 izhaja, da to načelo ne more upravičiti odstopanja od postopkov, ki so določeni v pogodbah. Čeprav lahko Svet res prosto organizira svoje notranje delovanje in pravila za sprejemanje svojih sklepov, ne more uporabiti alternativnih postopkov ali spreminjati pravil o glasovanju, ki so določena v pogodbah. Ob upoštevanju navedb iz točke 57 teh sklepnih predlogov se celo sprašujem, ali ni bilo kršeno načelo avtonomije institucij s tem, da je bilo državam članicam dovoljeno sodelovanje pri odločanju institucije Unije.

83. Ali je bilo sprejetje hibridnega sklepa kljub temu nujna posledica mešane narave osnovnih mednarodnih sporazumov? Ali je bilo sprejetje tega sklepa nujno za zagotovitev enotnega zastopanja Unije na mednarodnem prizorišču? To me ne prepriča.

50 — Okoliščina, na katero se sklicuje Svet, češ da je sprejemanje hibridnih sklepov tudi po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ustaljena praksa, zlati v sektorju zračnega prometa, te prakse ne more upravičiti in ne more vplivati na zakonitost izpodbijanega sklepa, ker zgolj praksa Sveta v skladu z ustaljeno sodno prakso ne more odstopati od pravil iz Pogodbe (glej mnenje 1/08, EU:C:2009:739, točka 172, in sodbo Komisija/Svet, EU:C:2009:590, točka 54 in navedena sodna praksa).

51 — Okoliščina, na katero je bilo opozorjeno na obravnavi – češ da je sprejemanje hibridnih aktov praksa *sui generis*, ki se uporablja zlasti v sektorju letalstva, če ni očitnega nesoglasja med udeleženimi subjekti (državami članicami in institucijami) – ni opravičilo za nezakonito prakso. Poleg tega je bilo iz razprave na obravnavi razvidno, da uporaba te prakse ni nujno omejena na te primere.

52 — V zvezi z avtonomijo pravnega reda Unije glej sodbo Costa (6/64, EU:C:1964:66, str. 1158) in mnenje 2/13 (EU:C:2014:2454, točke 174, 183 in 201 ter navedena sodna praksa).

53 — V zvezi s tem je treba navesti, da Svet, ki ga podpira več držav članic, trdi, da je kombinacija različnih pravil glasovanja v okviru Sveta običajna in da je Sodišče kombinacijo različnih pravil glasovanja v okviru Sveta dovolilo. Svet se sklicuje na sodbi Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točke od 211 do 214) Parlament/Svet (C-166/07, EU:C:2009:499, točka 69). Vendar ta sodna praksa, ki se nanaša izključno na uporabo člena Pogodbe, ki ustreza sedanjemu členu 352 PDEU, nikakor ne razveljavlja načela sodne prakse, ki je navedeno v točki 53 teh sklepnih predlogov in v skladu s katerim je kopičenje pravnih podlag izključeno, če so določeni postopki nezdružljivi. V obravnavanem primeru pa sploh ne gre za združljivost dveh različnih pravnih podlag v okviru postopkov Unije, ampak za združitve akta Unije in akta, sprejetega povsem zunaj postopkov Unije, ob uporabi različnega pravila o glasovanju. Navedeno načelo sodne prakse se po mojem mnenju v obravnavani zadevi torej uporablja *a fortiori*.

54 — Glej v tem smislu sklepane predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (EU:C:2014:224, točka 189).

84. Prvič, sprejemanje skupnih sklepov je res najtesnejša oblika sodelovanja med Unijo in njenimi državami članicami in v primeru sklepanja mešanih sporazumov je Sodišče res posebej poudarilo nujnost takega tesnega sodelovanja. Kot je že bilo pravilno ugotovljeno,<sup>55</sup> pa se na načelo lojalnega sodelovanja, iz katerega, kot je bilo navedeno v točki 62 teh sklepnih predlogov, izhaja dolžnost tesnega sodelovanja, ni mogoče sklicevati, da bi se upravičila kršitev postopkovnih pravil. Pri tesnem sodelovanju med Unijo in njenimi državami članicami v okviru mešanih sporazumov je treba tako spoštovati pravila, ki so navedena v pogodbah.

85. Posredovanje držav članic v postopku Unije ni bilo nujno niti za podpis sporazuma v imenu Unije niti za njegovo začasno uporabo Unije. S tem, da je državam članicam omogočil posredovanje pri sklepu Unije, Svet ni ravnal v interesu držav članic v skladu s členom 13(1) PEU, kot je zatrdil na obravnavi, temveč jim je dovolil posredovanje pri izvrševanju prerogativ Unije, s čimer je podvomil o zmožnosti Unije, da v zunanjih odnosih deluje avtonomno, kar je v nasprotju s sodno prakso, navedeno v točki 63 teh sklepnih predlogov.

86. Na podlagi tega posredovanja je namreč mogoče razumeti, da Unija ni pooblaščen, da sama sprejme sklep o podpisu in začasni uporabi mednarodnih sporazumov na področjih, na katerih izvaja lastne pristojnosti, ki so ji jih dodelile države članice. Ta pristop, ki nikakor ne izboljšuje mednarodne podobe Unije, lahko po mojem mnenju oslabi Unijo kot polnopravnega akterja na mednarodnem prizorišču z zakrivanjem njene neodvisne in avtonomne mednarodne subjektivitete.

87. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da je Svet s tem presegel meje svojih pristojnosti, ki so mu dodeljene na podlagi Pogodb, in ravnal v nasprotju s cilji, ki so v njih določeni, s čimer je kršil člen 13(2) PEU.<sup>56</sup>

88. Drugič, poudariti je treba, da je Svet sam priznal, da obstajajo alternativne rešitve sprejetja hibridnega sklepa, kot na primer sočasno sprejetje dveh različnih sklepov, pri čemer enega sprejme Svet, drugega pa predstavniki držav članic.<sup>57</sup> Vendar Svet in države članice trdijo, da bi bila ta rešitev precej slabša, ker bi bila manj učinkovita in bi lahko povzročila velike praktične probleme, zlasti glede razmejitev pristojnosti, čeprav sporazum tvori neločljivo celoto, kar običajno velja za sporazume v sektorju zračnega prometa, tako da so pristojnosti Unije in pristojnosti držav članic neločljive.

89. V zvezi s tem bi najprej navedel, da razlogi učinkovitosti in priročnosti ne morejo upravičiti kršitve postopkov, ki so določeni v Pogodbah. Postopkovni okvir za pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov Unije je bil določen z Lizbonsko pogodbo, s katero je bilo med drugim kot splošno pravilo uvedeno pravilo kvalificirane večine. Države članice so to pogodbo odobrile in ratificirale, zato jih ta zavezuje. Pravil, ki so jih postavile same, ne morejo kar zaobiti oziroma jih prezreti iz domnevnih razlogov oportunitete ali učinkovitosti.

55 — Glej v istem smislu *ibidem* (točka 195).

56 — V zvezi s tem moram dodati, da me možnost – ki jo zagovarja Komisija – določitev dolžnosti sodelovanja institucij Unije do Unije, ne prepriča. Institucije Unije so namreč del Unije in zato so Unija. Menim, da je določitev take dolžnosti sodelovanja enaka kot določiti dolžnost sodelovanja s samim seboj. Menim pa, da je ravnanja, ki po navedbah Komisije pomenijo kršitev dolžnosti Sveta, da sodeluje z Unijo, mogoče ustrežneje opredeliti kot kršitev načela sodelovanja med institucijami ali/in kršitev obveznosti ravnanja v interesu Unije ob upoštevanju ciljev, ki jih ta določa, v skladu s členom 13(2) PEU.

57 — Za rešitev obravnavane zadeve se mi ne zdi nujno odgovoriti na sicer zelo občutljivo vprašanje, na katero je opozorila Komisija, v zvezi z možnostjo, da bi v obravnavanem primeru začasno uporabo zadevnih sporazumov zagotovili s sklepom, ki bi ga sprejel le Svet, kljub mešanemu značaju osnovnih sporazumov. To vprašanje namreč po mojem mnenju ne vpliva na zakonitost izpodbijanega sklepa. Vendar pušča odprta mnoga pravna vprašanja, ki so med postopkom precej izstopala. Svet je v svojih pisanjih pojasnil, da ni nikoli imel politične volje za sprejetje sklepa, ki bi Uniji dovoljeval polno izvajanje potencialne pristojnosti, niti gledečasne uporabe sporazumov. Vendar taka izbira, ki ima političen značaj, nedvomno ustvarja neko stopnjo pravne negotovosti glede možnosti časne uporabe mednarodnih sporazumov v državah članicah, v katerih začasna uporaba mednarodnih pogodb ustavno ni dopustna ali v katerih zanjo veljajo nacionalna pravna pravila. Čeprav se zavedam občutljivosti tega vprašanja, ki lahko vpliva na prerogative nacionalnih parlamentov, se sprašujem, ali rešitev, ki si jo je zamislila Komisija – in sicer, da bi začasno uporabo sporazumov Unije zagotovili v mejah njenih pristojnosti – ne bi bila pravno ustrežnejša. Začasna uporaba navedenih sporazumov „po upravni poti“, na katero so se sklicevali Svet in nekatere države članice in ki naj bi veljala v državah članicah, v katerih je začasna uporaba mednarodnih sporazumov problematična, bi namreč vsekakor povzročala probleme v zvezi s skladnostjo z ustavnimi zahtevami teh držav članic.

90. Pravni problem, ki se pojavlja v obravnavani zadevi, pa po mojem mnenju ni povezan z okoliščino, da se dva sklepa sprejmeta z njuno uskladitvijo, tudi če sta vsebovana v formalno enotnem aktu. Problem je po mojem mnenju v hibridnosti izpodbijanega sklepa, zaradi katere je Svet dovolil vključitev zunanega elementa v postopek sprejemanja akta Unije, ta element pa ga je izkrivil, in Svet je poleg tega sodeloval pri sprejetju akta, ki ne spada v njegovo pristojnost, in sicer sklepu, ki državam članicam dovoljuje začasno uporabo zadevnih sporazumov. Če pa bi bilo iz sklepa Sveta, sprejetega na podlagi člena 218 PDEU, jasno razvidno, da so bili postopki Unije, zlasti o glasovanju, spoštovani, in da je Unija, kar zadeva pristojnosti, ki so ji dodeljene, sprejela lasten sklep kot polnopravni akter na mednarodnem prizorišču, potem ne bi nasprotoval temu, da sta ta sklep in medvladni sklep držav članic, ki se sprejmeta usklajeno drug z drugim, vsebovana v formalno enotnem aktu.

91. Dalje, glede vprašanja neločljivosti pristojnosti, čeprav je Sodišče res poudarilo, da je v tovrstnih primerih dolžnost tesnega sodelovanja med Unijo in državami članicami še posebej pomembna,<sup>58</sup> Svet ne pojasnjuje, zakaj je v primeru sprejetja dveh usklajenih sklepov – in sicer, prvič, sklepa Sveta o začasni uporabi mešanega sporazuma Unije v mejah njene pristojnosti, in drugič, sklepa predstavnikov držav članic o začasni uporabi istega mešanega sporazuma, če področja, ki jih ureja ta sporazum, spadajo v njihovo pristojnost – nujno, da se sistematično navede, kateri deli sporazuma spadajo v pristojnost Unije in kateri deli v pristojnost držav članic. Poleg tega ugotavljam, da te navedbe ni niti v hibridnem sklepu.

92. Nazadnje, v nasprotju s tem, kar trdijo Svet in nekatere vlade, razsežnost sklepov, sprejetih na podlagi člena 218(5) PDEU, ni izključno notranja. Dejstvo, da so o njih pogodbenice obveščene in da so objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, dokazuje, da je namen teh sklepov seznanitev drugih pogodbenic mednarodnega sporazuma in seznanitev tretjih oseb na splošno. Ker lahko sprejemanje takih sklepov v obliki hibridnih sklepov, kot sem poudaril v točki 86 teh sklepnih predlogov, zakrije neodvisno mednarodno subjektiviteto Unije, čeprav je polnopravna pogodbenica mešanega sporazuma, lahko zato po mojem mnenju zaradi tega sprejetja nastanejo tudi težave v zvezi s pravno varnostjo v odnosih med pogodbenicami mednarodnega sporazuma.

#### g) Predlog

93. Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa kot hibridnega sklepa kršil člen 218(2), (5) in (8) PDEU ter prekoračil pristojnosti, ki so mu dodeljene na podlagi Pogodb, s čimer je torej kršil člen 13(2) PEU. Zato menim, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničn.

#### C – Ohranitev časovnih učinkov sklepa, ki je razglašen za ničn

94. V skladu s predlogi strank in zaradi preprečitve vsakršnega negativnega vpliva na odnose med Unijo in tretjimi državami, ki so pogodbenice sporazumov, katerih podpis in začasna uporaba sta bili z izpodbijanim sklepom že določeni, menim, da je treba ugoditi njunim predlogom, naj Sodišče uporabi možnost, ki mu jo daje člen 264, drugi odstavek, PDEU, da časovne učinke sklepa, ki je razglašen za ničn, ohrani do sprejetja novega sklepa.

58 — Glej mnenje 1/94 (EU:C:1994:384, točka 109).



#### IV – Stroški

95. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, in ker Svet s svojimi predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. Intervenientke v tem postopku nosijo svoje stroške v skladu s členom 140(1) Poslovnika, ki določa, da države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

#### V – Predlog

96. Ob upoštevanju navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Sklep Sveta in predstavnikov vlad držav članic Evropske unije, ki so se sestali v okviru Sveta, z dne 16. junija 2011 o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi Sporazuma o zračnem prometu med Združenimi državami Amerike na eni strani, Evropsko unijo in njenimi državami članicami na drugi strani, Islandijo na tretji strani in Kraljevino Norveško na četrti strani ter o podpisu, v imenu Evropske unije, in začasni uporabi Pomožnega sporazuma med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani, Islandijo na drugi strani ter Kraljevino Norveško na tretji strani o uporabi Sporazuma o zračnem prometu med Združenimi državami Amerike na eni strani, Evropsko unijo in njenimi državami članicami na drugi strani, Islandijo na tretji strani in Kraljevino Norveško na četrti strani (2011/708/EU) se razglasi za nič.
2. Učinki Sklepa 2011/708/EU se ohranijo do sprejetja novega sklepa.
3. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.
4. Češka republika, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Portugalska republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropski parlament nosijo svoje stroške.