Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi razširjeni senat)

z dne 28. februarja 2017 *

„Ničnostna tožba — Izjava EU in Turčije z dne 18. marca 2016 — Sporočilo za javnost — Pojem ‚mednarodni sporazum‘ — Ugotavljanje avtorja akta — Področje uporabe akta — Zasedanje Evropskega sveta — Srečanje voditeljev držav ali vlad držav članic Evropske unije v prostorih Sveta Evropske unije — Status predstavnikov držav članic Unije na srečanju s predstavnikom tretje države — Člen 263, prvi odstavek, PDEU — Nepristojnost“

V zadevi T-192/16,

NF, stanujoč na otoku Lezbos (Grčija), ki ga zastopajo B. Burns, solicitor, P. O’Shea in I. Whelan, barristers,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu svetu, ki ga zastopajo K. Pleśniak, Á. de Elera-San Miguel Hurtado in S. Boelaert, zastopniki,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti domnevnega sporazuma, med Evropskim svetom in Republiko Turčijo sklenjenega 18. marca 2016, z naslovom „Izjava EU in Turčije, 18. marec 2016“,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat),

v sestavi I. Pelikánová, predsednica, V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen (poročevalec) in U. Öberg, sodniki,

sodni tajnik: E. Coulon,

sprejema naslednji

* Jezik postopka: angleščina.

Sklep

Dejansko stanje

Srečanja med evropskimi in turškimi voditelji pred 18. marcem 2016

1 Republika Turčija in Evropska unija sta se 15. oktobra 2015 dogovorili o skupnem akcijskem načrtu z naslovom „EU-Turkey joint action plan“ (v nadaljevanju: skupni akcijski načrt), da bi okrepili sodelovanje v podporo sirskim državljanom pod začasno mednarodno zaščito in pri obvladovanju migracij za reševanje krize, ki so jo povzročile razmere v Siriji.

2 Namen skupnega akcijskega načrta je bil odzvati se na krizne razmere v Siriji na tri načine, in sicer, prvič, z odpravljanjem izvirnih vzrokov za množično izseljevanje Sircev, drugič, z zagotavljanjem podpore Sircem pod začasno mednarodno zaščito in njihovim gostiteljskim skupnostim v Turčiji, in tretjič, s krepitvijo sodelovanja pri preprečevanju nezakonitih migracijskih tokov v smeri Unije.

3 Voditelji držav ali vlad držav članic Unije so se 29. novembra 2015 sestali s turškim vodstvom (v nadaljevanju: prvo srečanje voditeljev držav ali vlad). Na podlagi tega srečanja so se odločili aktivirati skupni akcijski načrt in zlasti okrepiti dejavno sodelovanje v zvezi z migranti, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite, s preprečevanjem, da potujejo v Turčijo in Unijo, z zagotavljanjem uporabe dvostranskih določb, sprejetih na področju ponovnega sprejema, in s hitrim vračanjem migrantov, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite, v njihove države izvora.

4 V izjavi voditeljev držav ali vlad Unije z dne 8. marca 2016, ki so jo objavile skupne službe Evropskega sveta in Sveta Evropske unije, je navedeno, da so se voditelji držav ali vlad Unije s turškim predsednikom vlade pogovarjali o odnosih med Unijo in Republiko Turčijo ter o napredku, doseženem pri izvajanju skupnega akcijskega načrta. To srečanje je bilo 7. marca 2016 (v nadaljevanju: drugo srečanje voditeljev držav ali vlad). V tej izjavi je bilo navedeno:

„Voditelji držav ali vlad so se dogovorili, da je treba z odločnim ukrepanjem prekiniti poti, po katerih poteka tihotapljenje ljudi, uničiti poslovni model tihotapcev, zaščititi […] zunanje meje [Unije] ter končati migracijsko krizo v Evropi. […] Pozdravili so tudi dodatne predloge, ki jih je [Republika] Turčija danes podala za rešitev migracijske krize. Dogovorili so se, da bodo ukrepali na podlagi [naslednjih] načel:

— na stroške [Unije] vrniti vse nove migrante brez urejenega statusa, ki iz Turčije prehajajo na grške otoke;

— v okviru obstoječih obveznosti za vsakega Sirca, ki ga Turčija ponovno sprejme z grških otokov, enega Sirca iz Turčije preseliti v države članice [Unije];

— […]

Predsednik Evropskega sveta bo pred marčevskim zasedanjem Evropskega sveta te predloge nadgradil in njihove podrobnosti dorekel s turško stranjo. […]

Ta dokument državam članicam ne nalaga novih obveznosti, kar zadeva premestitve in preselitve.

[…]“

5 Evropska komisija je v Sporočilu COM(2016) 166 final Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu z dne 16. marca 2016 z naslovom „N[aslednji operativni ukrepi v okviru sodelovanja med EU in Turčijo na področju migracij]“ (v nadaljevanju: sporočilo z dne 16. marca 2016) navedla, da so 7. marca 2016 „[v]oditelji […] toplo pozdravili dodatne predloge [Republike] Turčije […] in se dogovorili, da bodo s Turčijo sodelovali na podlagi sklopa šestih načel“, da je bil „[p]redsednik Evropskega sveta […] pozvan, naj pred marčevskim zasedanjem Evropskega sveta te predloge nadgradi in njihove podrobnosti doreče s Turčijo“, in da „[t]o sporočilo določa, kako bi bilo treba nadgraditi teh šest načel, da bi izkoristili ves potencial sodelovanja med [Unijo] in [Republiko] Turčijo, pri čemer je treba upoštevati evropsko in mednarodno pravo“.

6 V sporočilu z dne 16. marca 2016 je Komisija zlasti navedla, da je „[v]rnitev vseh novih migrantov brez urejenega statusa in prosilcev za azil iz Grčije v Turčijo […] bistvena komponenta za razbitje vzorca, po katerem begunci in migranti plačujejo tihotapcem ter tvegajo svoja življenja“, in da „bi morale te vrnitve glede na obseg trenutnih tokov med Turčijo in Grčijo veljati za začasen in izreden ukrep, ki je potreben za odpravo trpljenja ljudi in ponovno vzpostavitev javnega reda, podpreti pa bi ga bilo treba tudi z ustreznim operativnim okvirom“. V skladu z navedenim sporočilom je bil pred kratkim dosežen napredek na področju ponovnega sprejema migrantov brez urejenega statusa in prosilcev za azil, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite, pri čemer naj bi te migrante in prosilce ponovno sprejela Republika Turčija na podlagi dvostranskega sporazuma o ponovnem sprejemu med Helensko republiko in Republiko Turčijo, ki naj bi bil s 1. junijem 2016 nadomeščen s Sporazumom med Evropsko unijo in Republiko Turčijo o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja (UL 2014, L 134, str. 3).

7 Komisija je v sporočilu z dne 16. marca 2016 sklenila, da bo „[v]račanje vseh novih migrantov brez urejenega statusa in prosilcev za azil, ki prečkajo Egejsko morje iz Turčije[,] začasen in izreden ukrep ter bi se moralo začeti izvajati takoj ko bo mogoče“, in da s je tega vidika v navedenem sporočilu „začrtan okvir, ki bo zagotovil, da se ta proces izvaja skladno z mednarodnim in evropskim pravom, kar izključuje uporabo enotne politike vračanja za vse, [ter n]avaja tudi posamezne zakonodajne in logistične ukrepe, ki jih je treba nujno sprejeti, da se proces lahko začne izvajati“.

Srečanje z dne 18. marca 2016 ter Izjava EU in Turčije

8 18. marca 2016 je bila v obliki sporočila za javnost št. 144/16 na spletnem mestu Sveta objavljena izjava, katere namen je predstaviti rezultate „tretje[ga] srečanj[a po novembru 2015], posvečen[ega] poglabljanju odnosov med Turčijo in EU ter reševanju migracijske krize“ (v nadaljevanju: srečanje z dne 18. marca 2016), ki so jo sprejeli „[č]lani Evropskega sveta“ in „predstavniki Turčije“ (v nadaljevanju: Izjava EU in Turčije).

9 V Izjavi EU in Turčije je bilo navedeno, da sta ti „znova potrdili zavezanost izvajanju ukrepov iz skupnega akcijskega načrta, ki se je aktiviral 29. novembra 2015[, vendar] se obenem zavedata potrebe po nadaljnjem, hitrem in odločnem ukrepanju“. Besedilo izjave se je nadaljevalo tako:

„Da bi prekinili ustaljeno prakso tihotapcev, migrantom pa nakazali, da ogrožanje lastnih življenj ni edina možnost, ki jo imajo, sta se [Republika] Turčija in EU danes odločili zaustaviti nedovoljene migracije iz Turčije v [Unijo]. Za dosego tega cilja sta se dogovorili o naslednjih dodatnih točkah ukrepanja:

1. Vsi novi migranti brez urejenega statusa, ki bodo na grške otoke prišli prek Turčije od 20. marca 2016 naprej, bodo vrnjeni v Turčijo, in sicer ob doslednem spoštovanju prava [Unije] in mednarodnega prava, kar izključuje kakršen koli skupinski izgon. Vsi migranti bodo deležni zaščite skladno z ustreznimi mednarodnimi standardi in ob spoštovanju načela nevračanja. To je začasen in izreden ukrep, ki je potreben za prekinitev človeškega trpljenja in ponovno vzpostavitev javnega reda. Migranti, ki prihajajo na grške otoke, bodo dosledno registrirani, grški organi pa bodo vsako prošnjo za azil obravnavali posebej v skladu z direktivo o azilnih postopkih ter v sodelovanju

z Visokim komisariatom Združenih narodov za begunce (UNHCR). Migranti, ki za azil ne bodo zaprosili, oziroma migranti, katerih prošnja za azil je bila ocenjena kot neutemeljena ali nedopustna v skladu z navedeno direktivo, bodo vrnjeni v Turčijo. [Republika] Turčija in [Helenska republika] bosta ob pomoči institucij in agencij [Unije] sprejeli potrebne ukrepe in se dogovorili o vseh potrebnih dvostranskih ureditvah, tudi o prisotnosti turških uradnikov na grških otokih ter grških uradnikov v Turčiji od 20. marca 2016 naprej, da se zagotovi povezovanje in s tem lažje nemoteno uresničevanje teh ureditev. Stroške operacij vračanja migrantov z neurejenim statusom bo krila EU.

2. Za vsakega Sirca, vrnjenega v Turčijo z grških otokov, bo iz Turčije v EU premeščen drug Sirec, pri čemer se upoštevajo merila ranljivosti, ki jih uporabljajo Združeni narodi. Mehanizem bo vzpostavljen ob pomoči Komisije, agencij [Unije] in drugih držav članic ter UNHCR za zagotovitev, da se bo to načelo začelo izvajati od dneva začetka vračanja. Prednost bodo imeli migranti, ki prej niso nedovoljeno vstopili ali skušali vstopiti v [Unijo]. Na strani EU se bo premestitev v okviru tega mehanizma najprej začela z izpolnjevanjem zavez, ki so jih države članice dale v sklepih predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta 20. julija 2015, od katerih ostaja 18.000 mest za premestitev. Morebitne nadaljnje potrebe za premestitev se bodo reševale s podobno prostovoljno ureditvijo za največ 54.000 oseb. […]“

Položaj tožeče stranke

10 Tožeča stranka, NF, je pakistanski državljan. Trdi, da je zbežal iz Islamske republike Pakistan, ker se je bal preganjanja in resnih groženj za svoje življenje. Dejansko naj bi ga večkrat poskušali ubiti, da bi preprečili, da kot edinec podeduje premoženje staršev.

11 Po svojih besedah je tožeča stranka v Grčijo vstopila z ladjo iz Turčije 19. marca 2016. 11. aprila 2016 ali približno na ta dan je pri grških organih vložila prošnjo za azil. Nato naj bi bila pridržana v centru za pridržanje do 18. aprila 2016, ko je zbežala na otok Lezbos (Grčija).

12 Tožeča stranka trdi, da je prošnjo za azil vložila samo zaradi pritiska grških organov, naj jo vloži. Vendar ni take prošnje nikoli želela ali nameravala vložiti v Grčiji zaradi dolgotrajnosti obdelave prošenj za azil in sistemskih pomanjkljivosti pri izvajanju evropskega azilnega sistema na ravni uprave te države članice in na ravni njenega sodnega sistema. Te pomanjkljivosti so namreč evropska sodišča ugotovila v sodbi z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865), ter v sodbi ESČP z dne 21. januarja 2011, M.S.S. proti Belgiji in Grčiji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

13 Edini namen vložitve prošnje za azil v Grčiji naj bi bil, da se tožeča stranka izogne vrnitvi v Turčijo, ob morebitnem tveganju, da bi bila tam pridržana ali izgnana v Pakistan.

Postopek in predlogi strank

14 Tožeča stranka je 22. aprila 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo, v kateri glede na to, da je Izjava EU in Turčije akt, ki ga je mogoče pripisati Evropskemu svetu in s katerim se izvaja mednarodni sporazum, sklenjen 18. marca 2016 med Unijo in Republiko Turčijo, ki jo v svoji procesni vlogi označuje za „sporni sporazum“, Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— sporazum [ki naj bi bil sklenjen] med Evropskim svetom in [Republiko] Turčijo z dne 18. marca 2016, naslovljen „Izjava EU in Turčije, 18. marec 2016“ (v nadaljevanju: izpodbijani akt), razglasi za ničen;

— Evropskemu svetu naloži plačilo stroškov.

Hitri postopek in predložitev zadeve prvemu razširjenemu senatu

15 Tožeča stranka je z ločeno vlogo, predloženo sočasno s tožbo, na podlagi člena 152 Poslovnika Splošnega sodišča temu predlagala, naj odloča po hitrem postopku.

16 Evropski svet je 10. junija 2016 predložil svoja stališča glede predloga za obravnavanje po hitrem postopku, v katerih je v bistvu ugotovil, da pogoji za uporabo tega postopka niso izpolnjeni. Z ločeno vlogo z istega dne je ta institucija primarno predlagala dodelitev te zadeve velikemu senatu na podlagi člena 28(1) in (2) Poslovnika. Podredno je ta institucija na podlagi člena 28(5) Poslovnika predlagala dodelitev te zadeve senatu v sestavi najmanj petih sodnikov.

17 Splošno sodišče je v dopisu z dne 20. junija 2016 potrdilo prejem predloga za dodelitev te zadeve velikemu senatu in stranki obvestilo, da je zadeva na podlagi člena 28(5) Poslovnika dodeljena senatu v razširjeni sestavi petih sodnikov, in sicer sedmemu razširjenemu senatu.

18 Splošno sodišče je s sklepom z dne 22. junija 2016 ugodilo predlogu za obravnavanje po hitrem postopku.

Ugovor Evropskega sveta in predlogi za intervencijo

19 Svet je z vlogo, v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vloženo 11. julija 2016, na podlagi člena 130 Poslovnika vložil ugovor nedopustnosti.

20 Z vlogo, ki so jo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili 19. julija 2016, so NQ, NR, NS, NT, NU in NV predlagali, naj se jim dovoli intervencija v podporo predlogom tožeče stranke.

21 Kraljevina Belgija in Helenska republika sta 20. oziroma 22. julija 2016 vložili predloga za intervencijo v podporo predlogom Evropskega sveta.

22 Komisija je 3. avgusta 2016 vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom „Sveta Evropske unije“. Komisija je v dopolnilnem dopisu z dne 11. avgusta 2016 navedla, da želi intervenirati v podporo predlogom „Evropskega sveta“.

23 Evropski svet v ugovoru Splošnemu sodišču formalno predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot „očitno nedopustno“;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

24 Tožeča stranka je 3. avgusta 2016 predložila svoja stališča glede ugovora Evropskega sveta, v katerih Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— ugovor zavrne;

— tožbo razglasi za dopustno;

— Evropskemu svetu naloži plačilo stroškov, ki so ji nastali v okviru postopka preizkusa dopustnosti.

25 Stranki sta bili z dopisom sodnega tajništva z dne 3. oktobra 2016 obveščeni, da je bil imenovan nov sodnik poročevalec in da je bila ta zadeva predodeljena prvemu razširjenemu senatu, v katerem zaseda ta sodnik.

Odgovori na ukrepe procesnega vodstva

26 Evropski svet je bil z dopisom sodnega tajništva z dne 3. novembra 2016 pozvan, naj izpolni ukrepe procesnega vodstva, ki jih je sprejelo Splošno sodišče na podlagi člena 89(3)(a) in (d) ter člena 90(1) Poslovnika, medtem ko je Splošno sodišče na podlagi drugega odstavka člena 24 Statuta Sodišča Evropske unije in člena 89(3)(c) Poslovnika Svet in Komisijo pozval, naj odgovorita na nekatera vprašanja in predložita nekatere dokumente. V tem okviru so bile te institucije zlasti pozvane, naj Splošnemu sodišču razložijo, ali je bil na podlagi srečanja z dne 18. marca 2016 sprejet pisni sporazum, in naj mu po potrebi pošljejo vse dokumente, ki omogočajo ugotovitev identitete strank, ki so se dogovorile o „dodatnih točkah ukrepanja“, omenjenih v Izjavi EU in Turčije.

27 Evropski svet je v odgovorih na vprašanja Splošnega sodišča, predloženih 18. novembra 2016, pojasnil zlasti, da, kolikor mu je znano, med Unijo in Republiko Turčijo ni bil sklenjen noben sporazum ali pogodba v smislu člena 218 PDEU ali člena 2(1)(a) Dunajske konvencije o pogodbenem pravu z dne 23. maja 1969. Izjava EU in Turčije, kot je bila razširjena v obliki sporočila za javnost št. 144/16, naj bi bila samo „plod mednarodnega dialoga med državami članicami in [Republiko] Turčijo in [naj] glede na svojo vsebino in namen avtorjev [ne bi bila] namenjena doseganju zavezujočih pravnih učinkov niti [naj ne bi] predstavljala sporazuma ali pogodbe“.

28 Evropski svet je predložil tudi nekaj listin v zvezi s srečanjem z dne 18. marca 2016, ki je bilo po mnenju navedene institucije, srečanje voditeljev držav ali vlad držav članic Unije s predstavnikom Republike Turčije, in ne zasedanje Evropskega sveta, ki bi se ga udeležila ta tretja država.

29 Komisija je v svojem odgovoru z dne 18. novembra 2016 Splošnemu sodišču med drugim pojasnila, da je zaradi besedišča, uporabljenega v Izjavi EU in Turčije, in sicer zato, ker je v njeni angleški različici uporabljen izraz „will“, jasno, da ne gre za pravno zavezujoč sporazum, temveč za politični dogovor, ki so ga dosegli „člani Evropskega sveta, [in sicer] voditelji držav ali vlad držav članic, predsednik Evropskega sveta in predsednik Komisije“, in ki je bil v celoti povzet v besedilu sporočila za javnost št. 144/16, ki se je nanašalo na srečanje 18. marca 2016 in v katerem je bila predstavljena Izjava EU in Turčije.

30 Svet je v svojem odgovoru z dne 2. decembra 2016 med drugim pojasnil, da ni avtor Izjave EU in Turčije in da nikakor ni bil vpleten v strukturirani dialog med predstavniki držav članic in Republiko Turčijo ali v dejavnosti predsednika Evropskega sveta, ki so privedle do navede izjave. Pripravljalno delo, ki je bilo opravljeno v okviru Odbora stalnih predstavnikov (Coreper), naj bi se nanašalo samo na pripravo zasedanj Evropskega sveta, od katerih se jih je nekaj nanašalo na upravljanje migracijske krize. Nasprotno pa naj Svet ne bi pripravil vrhunskega srečanja z dne 18. marca 2016 med člani Evropskega sveta, ki so voditelji držav ali vlad držav članic Unije, in turškim predsednikom vlade.

31 Svet je poleg tega navedel, da se v celoti strinja s stališčem Evropskega sveta v njegovem ugovoru, vloženem na podlagi člena 130 Poslovnika. Glede tega je zlasti poudaril, da, kolikor mu je znano, med Unijo in Republiko Turčijo ni bil sklenjen noben sporazum ali pogodba v zvezi z migracijsko krizo.

32 Tožeča stranka je v stališčih, predloženih 19. decembra 2016, izpodbijala stališče Evropskega sveta, Sveta in Komisije, v skladu s katerim po eni strani na srečanju 18. marca 2016 z Republiko Turčijo ni bil sklenjen noben sporazum, po drugi pa bi se moral rezultat razprave s to tretjo državo šteti za politični dogovor. Tožeča stranka zlasti meni, da je mogoče ob upoštevanju jezika, uporabljenega v besedilu, ki ga označuje za „sporni sporazum“, glede na angleški izraz „agree“ (ki naj bi pomenil „skleniti“) ugotoviti, da gre za sporazum, katerega namen je, da nastanejo pravni učinki v razmerju do tretjih oseb. Poleg tega naj bi odsotnost izraza „države članice“ kazala na to, da „spornega sporazuma“ niso mogle skleniti države članice Unije.

Pravo

33 V skladu s členom 130 Poslovnika mora Splošno sodišče, kadar tožena stranka z ločeno vlogo predlaga, naj Splošno sodišče odloči o nedopustnosti ali nepristojnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini, čim prej odločiti o predlogu, po potrebi po začetku ustnega dela postopka.

34 V obravnavanem primeru Splošno sodišče meni, da je o zadevi dovolj poučeno na podlagi listin v spisu, zato je sklenilo, da bo odločalo, ne da bi bilo treba splošni seji predlagati predodelitev te zadeve velikemu senatu niti da bi bilo treba začeti ustni postopek.

35 Evropski svet v svojem ugovoru predvsem trdi, da Splošno sodišče ni pristojno, da bi odločalo o tej tožbi.

36 Ker so pravila o pristojnosti sodišč Unije, ki jih določajo Pogodba DEU ter Statut Sodišča Evropske unije in priloga k temu statutu, del primarnega prava in imajo osrednje mesto v pravnem redu Unije in ker je zato njihovo spoštovanje temeljna zahteva tega pravnega reda (sodba z dne 10. septembra 2015, ponovni preizkus Missir Mamachi di Lusignano/Komisija, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, točka 57), mora Splošno sodišče najprej preučiti to vprašanje.

37 Evropski svet v podporo svojemu ugovoru nepristojnosti trdi, da ni ne sam ne nobeden od subjektov iz člena 263, prvi odstavek, PDEU avtor Izjave EU in Turčije, kot jo je razširil Svet s sporočilom za javnost št. 144/16, tako da ga ni mogoče utemeljeno šteti za toženo stranko v obravnavani zadevi.

38 Po mnenju Evropskega sveta so Izjavo EU in Turčije namreč izdali udeleženci mednarodnega vrhunskega srečanja, ki je v tem primeru potekalo 18. marca 2016 ob robu zasedanja Evropskega sveta in po njem. Zato naj bi bilo treba to izjavo pripisati članom Evropskega sveta, ki so države članice Unije, in „predstavnikom Turčije“, saj so se ti sestali v okviru srečanja, ki je bilo ločeno od zasedanja Evropskega sveta. To ločeno srečanje je sledilo dvema predhodnima srečanjema voditeljev držav ali vlad iste vrste, ki sta potekali 29. novembra 2015 in 7. marca 2016 ter ki sta privedli do objave skupne izjave, kot je obravnavana v tem primeru in ki je upoštevana v sporočilu za javnost št. 144/16, oziroma skupnega akcijskega načrta. Evropski svet meni, da se Izjava EU in Turčije torej ne more šteti za akt, ki ga je sprejel Evropski svet.

39 Tožeča stranka tej analizi nasprotuje s trditvijo, da je treba besedilo, ki ga označuje za „sporni sporazum“ kot izpodbijani akt, ob upoštevanju njegove vsebine in vseh okoliščin njegovega sprejetja šteti za akt Evropskega sveta, saj so v tem primeru v nasprotju s trditvijo navedene institucije države članice Unije delovale kolektivno v okviru navedene institucije in niso izvajale nacionalnih pristojnosti zunaj institucionalnega okvira Unije. Poleg tega tožeča stranka trdi, da sta Evropski svet in Komisija dejavno sodelovala pri pripravi tega „spornega sporazuma“ in pogajanjih o njem, kot naj bi dokazovala vsebina sporočila z dne 16. marca 2016, in da ima navedeni „sporni sporazum“ v resnici naravo mednarodne pogodbe.

40 Tožeča stranka nasprotuje temu, da lahko Evropski svet na eni strani trdi, da so člani te institucije v tem primeru delovali kot predstavniki svojih vlad ali držav, na drugi strani pa, da so lahko države članice tako delovale v imenu Unije s tem, da so jo povezale s tretjo državo z besedilom, ki ga označuje za „sporni sporazum“, ki naj bi bil poleg tega v nasprotju s predpisi sekundarne zakonodaje Unije na področju azila.

41 Vsekakor naj bi se bilo treba sklicevati na izraze, uporabljene v Izjavi EU in Turčije, kot je bila razširjena s sporočilom za javnost št. 144/16, med drugim na okoliščino, da se ta na eni strani sklicuje na to, da sta se „EU“ in Republika Turčija „dogovorili“ o nekaterih dodatnih točkah ukrepanja, da sta „se odločili“ o nekaterih vidikih in jih „ponovno potrdili“, ter na drugi strani navaja posebne obveznosti, ki sta jih sprejeli stranki, kar naj bi potrjevalo obstoj pravno zavezujočega sporazuma. Poleg tega glede pojasnil Komisije v zvezi z obstojem zakonodajnega in regulativnega okvira, ki že

omogoča financiranje operacij vračanja, ki predstavlja dodatno točko ukrepanja iz Izjave EU in Turčije, tožeča stranka meni, da to kaže na to, da je bilo besedilo, ki ga označuje za „sporni sporazum“, sklenjeno v okoliščinah, ki omogočajo njegovo izvajanje, kar naj bi povečevalo zmožnost navedenega „spornega sporazuma“, da ima pravne učinke.

Uvodne ugotovitve

42 Najprej je treba spomniti, da je ničnostno tožbo, določeno v členu 263 PDEU, mogoče vložiti zoper vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi in agencije Unije, ne glede na njihovo naravo ali obliko, če naj bi imele pravne učinke (sodbi z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, 22/70, EU:C:1971:32, točka 42, in z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet, C-114/12, EU:C:2014:2151, točki 38 in 39; glej tudi sodbo z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točki 14 in 15 ter navedena sodna praksa). V tem pogledu okoliščina, da je bil akt, ki naj bi imel pravne učinke v razmerju do tretjih oseb, razkrit s sporočilom za javnost ali da je imel obliko izjave, ne preprečuje možnosti ugotovitve obstoja takega akta in tako tudi ne preprečuje pristojnosti sodišča Unije za nadzor nad zakonitostjo takega akta na podlagi člena 263 PDEU, če ga izda institucija, organ, urad ali agencija Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 30. junija 1993, Parlament/Svet in Komisija, C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271, točka 14).

43 Kar zadeva Evropski svet, je bil ta z Lizbonsko pogodbo priznan za institucijo Unije. Tako se v nasprotju s prejšnjimi ugotovitvami sodišča Unije akti (sklepa z dne 13. januarja 1995, Roujansky/Svet, C-253/94 P, EU:C:1995:4, točka 11, in z dne 13. januarja 1995, Bonnamy/Svet, C-264/94 P, EU:C:1995:5, točka 11), ki jih sprejme ta institucija, ki v skladu s členom 15 PEU nima zakonodajne funkcije in ki je sestavljena iz voditeljev držav ali vlad držav članic ter predsednika te institucije in predsednika Komisije, ne izognejo več nadzoru nad zakonitostjo, določenem v skladu s členom 263 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točke od 30 do 37).

44 Vendar iz člena 263 PDEU izhaja, da sodišče Unije na splošno ni pristojno za odločanje o zakonitosti akta, ki ga sprejme nacionalni organ (sodbi z dne 3. decembra 1992, Oleificio Borelli/Komisija, C-97/91, EU:C:1992:491, točka 9, in z dne 15. decembra 1999, Kesko/Komisija, T-22/97, EU:T:1999:327, točka 83), niti o zakonitosti akta, ki ga sprejmejo predstavniki nacionalnih organov več držav članic, ki delujejo v okviru odbora, določenega s predpisom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, točka 51). Prav tako akti, ki jih sprejmejo predstavniki držav članic, ki se fizično sestanejo v okviru ene od institucij Unije in ne delujejo kot člani Sveta ali člani Evropskega sveta, temveč kot voditelji držav ali vlad držav članic Unije, niso predmet nadzora nad zakonitostjo, ki ga izvaja sodišče Unije (sodba z dne 30. junija 1993, Parlament/Svet in Komisija, C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271, točka 12).

45 Kljub temu v tem pogledu ne zadostuje, da institucija, ki je v tožbi tožena stranka, označi akt za „odločitev držav članic“ Unije, da bi se tak akt izognil nadzoru nad zakonitostjo na podlagi člena 263 PDEU, v tem primeru aktov Evropskega sveta. Za to je namreč treba preveriti tudi, ali zadevni akt, ob upoštevanju njegove vsebine in vseh okoliščin, v katerih je bil sprejet, dejansko ne pomeni odločitve Evropskega sveta (sodba z dne 30. junija 1993, Parlament/Svet in Komisija, C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271, točka 14).

Avtorji izpodbijanega akta

46 Po teh pojasnilih Splošno sodišče ugotavlja, da je v obravnavanem primeru izpodbijani akt v tožbi formalno opisan kot „sporazum, sklenjen med Evropskim svetom in [Republiko] Turčijo, z dne 18. marca 2016, naslovljen „Izjava EU in Turčije, 18. marec 2016“, oziroma akt, za katerega se uporablja mednarodno pogodbeno pravo. Vendar kar zadeva nadzor nad zakonitostjo, ki ga izvaja

sodišče Unije nad akti, za katere se uporablja mednarodno pogodbeno pravo, se ta lahko izvaja samo nad aktom, s katerim je institucija nameravala skleniti domnevni zadevni mednarodni sporazum, in ne nad samim mednarodnim sporazumom (glej v tem smislu sodbo z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 286). Predloge tožeče stranke je torej treba razlagati tako, da se z njimi v bistvu predlaga razglasitev ničnosti akta, s katerim naj bi Evropski svet 18. marca 2016 nameraval v imenu Unije skleniti sporazum z Republiko Turčijo dne (glej v tem smislu sodbo z dne 9. avgusta 1994, Francija/Komisija, C-327/91, EU:C:1994:305, točka 17) in katerega vsebina naj bi bila predstavljena v Izjavi EU in Turčije, kot je bila razširjena s sporočilom za javnost št. 144/16.

47 Splošno sodišče mora zato preučiti, ali Izjava EU in Turčije, kot je bila razširjena s sporočilom za javnost, razkriva obstoj akta, ki ga je mogoče pripisati instituciji, toženi v tej zadevi, in sicer Evropskemu svetu, in ali je navedena institucija s tem aktom sklenila mednarodni sporazum, ki ga tožeča stranka označuje za „sporni sporazum“, ki naj bi bil sprejet v nasprotju s členom 218 PDEU in ki ustreza izpodbijanemu aktu.

48 Ker je za potrebe člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije tožeča stranka izpodbijani akt konkretizirala s predložitvijo sporočila za javnost št. 114/16, je treba presoditi okoliščine, v katerih je prišlo do Izjave EU in Turčije, kot je bila razširjena s sporočilom za javnost, ter vsebino te izjave, da bi se ugotovilo, ali lahko pomeni akt ali razkriva obstoj akta, ki ga je mogoče pripisati Evropskemu svetu in ki je tako predmet nadzora nad zakonitostjo, določenega v členu 263 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 30. junija 1993, Parlament/Svet in Komisija, C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271, točka 14), v tem primeru akta, ki ustreza izpodbijanemu aktu in s katerim naj bi bil sklenjen „sporni sporazum“, kot ga označuje tožeča stranka.

49 Kot je navedeno v Izjavi EU in Turčije, je bilo srečanje z dne 18. marca 2016 tretje srečanje po novembru 2015. Kar zadeva dve predhodni srečanji, ki sta potekali 29. novembra 2015 oziroma 7. marca 2016, so predstavniki držav članic na teh srečanjih sodelovali kot voditelji držav ali vlad držav članic Unije, in ne kot člani Evropskega sveta.

50 Kar zadeva prvo srečanje voditeljev držav ali vlad, je bilo namreč v zvezi z njim izdano sporočilo za javnost z naslovom „Srečanje voditeljev držav ali vlad [Unije] in [Republike] Turčije, 29. [novembra] 2015 – Izjava EU in Turčije“, v katerem je bilo navedeno, da so se „voditelji Evropske unije“ srečali s „turškim vodstvom“.

51 Kar zadeva drugo srečanje voditeljev držav ali vlad, je bilo v zvezi z njim izdano sporočilo za javnost z naslovom „Izjava voditeljev držav ali vlad [Unije]“, v katerem je bilo navedeno, da so se „voditelji držav ali vlad [Unije]“ srečali s turškim predsednikom vlade in da so se „dogovorili […] na podlagi […] načel[, ki izhajajo iz dodatnih predlogov, ki jih je Turčija podala 7. marca 2016]: na stroške [Unije] vrniti vse nove migrante brez urejenega statusa, ki iz Turčije prehajajo na grške otoke; v okviru obstoječih obveznosti za vsakega Sirca, ki ga [Republika] Turčija ponovno sprejme z grških otokov, enega Sirca iz Turčije preseliti v države članice [Unije]“.

52 V teh okoliščinah je bilo izdano sporočilo Komisije z dne 16. marca 2016, ki se ne sme šteti za predlog v smislu člena 294(2) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 30. junija 1993, Parlament/Svet in Komisija, C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271, točki 17 in 18). V njem je navedeno, da bo „nova faza sodelovanja med EU in Turčijo, namenjenega obvladovanju migracijske krize, […] zahtevala usklajena prizadevanja Grčije in Turčije ob podpori Komisije, agencij [Unije] in partnerskih organizacij“ in da bo „[z]ahtevala […] tudi podporo držav članic v smislu zagotavljanja osebja in pripravljenosti za sprejetje zavez za preselitev“.

53 Izjava EU in Turčije, kot je bila razširjena po srečanju z dne 18. marca 2016 s sporočilom za javnost št. 144/16, pa se razlikuje od prejšnjih izjav, ki sta bili razširjeni po prvem in drugem srečanju voditeljev držav ali vlad.

54 V sporočilu za javnost št. 144/16 v zvezi s srečanjem z dne 18. marca 2016 je namreč navedeno, prvič, da je Izjava EU in Turčije rezultat srečanja med „člani Evropskega sveta“ in „predstavniki Turčije“, drugič, da so se s predstavniki Turčije srečali s „člani Evropskega sveta“, in tretjič, da sta se o dodatnih točkah ukrepanja, navedenih v tej izjavi, dogovorili „EU in [Republika] Turčija“. Ugotoviti je treba torej, ali uporaba teh izrazov pomeni, kot trdi tožeča stranka, da so se predstavniki držav članic udeležili srečanja z dne 18. marca 2016 kot člani institucije „Evropski svet“ ali so se tega srečanja udeležili kot voditelji držav ali vlad držav članic Unije.

55 Splošno sodišče glede tega ugotavlja, da je v spletni različici sporočila za javnost št. 144/16, s katerim je bila razširjena Izjava EU in Turčije, ki jo je tožeča stranka predložila v prilogi k tožbi, navedba „Zunanje zadeve in mednarodni odnosi“, ki se načeloma nanaša na delo Evropskega sveta, medtem ko je različica navedenega sporočila v obliki PDF, ki jo je predložil Evropski svet, označena z izrazom „Mednarodno vrhunsko srečanje“, ki se načeloma nanaša na srečanja voditeljev držav ali vlad držav članic Unije s predstavniki tretjih držav. Zato na podlagi teh navedb ni mogoče izpeljati nobenega sklepa.

56 Kar zadeva vsebino Izjave EU in Turčije, bi se na podlagi uporabe izraza „člani Evropskega sveta“ in navedbe, da je bila Unija tista, ki se je z Republiko Turčijo dogovorila o dodatnih točkah ukrepanja, vsekakor lahko razumelo, da so predstavniki držav članic Unije na srečanju z dne 18. marca 2016 delovali kot člani institucije „Evropski svet“ in da so se, ne glede na to, da ta institucija nima zakonodajne pristojnosti, kot je izrecno določeno v členu 15(1) EU, odločili, da pravno sklenejo sporazum z navedeno tretjo državo brez uporabe postopka, določenega v členu 218 PDEU.

57 Vendar Evropski svet v odgovoru z dne 18. novembra 2016 pojasnjuje, da bi bilo treba izraz „člani Evropskega sveta“ v Izjavi EU in Turčije razumeti tako, da se nanaša na voditelje držav ali vlad držav članic Unije, saj ti sestavljajo Evropski svet. Poleg tega naj bi bilo mogoče navedbo v navedeni izjavi, da sta se „EU in [Republika] Turčija“ dogovorili o nekaterih dodatnih točkah ukrepanja, pojasniti s tem, da so bili izrazi, uporabljeni v okviru sporočila za javnost, poenostavljeni za širšo javnost.

58 Po mnenju navedene institucije je torej treba izraz „EU“ v tem novinarskem kontekstu razumeti tako, da se nanaša na voditelje držav ali vlad držav članic Unije. V tem pogledu je Evropski svet vztrajal pri obliki, v kateri je bila razširjena Izjava EU in Turčije, obravnavana v tej zadevi, in sicer pri sporočilu za javnost, ki naj bi bilo po svoji naravi samo informativno in naj ne bi imelo pravne vrednosti. Tožena stranka namreč poudarja, da je ta informativna podpora namenjena širši javnosti in jo pripravlja tiskovni urad generalnega sekretariata Sveta. To naj bi po eni strani pojasnjevalo, zakaj imajo nekateri dokumenti, objavljeni na internetu, kot je spletna različica sporočila za javnost št. 144/16 v zvezi z Izjavo EU in Turčije, ki jo je predložila tožeča stranka, dvojni nadpis „Evropski svet/Svet Evropske unije“, in po drugi, zakaj so nekateri dokumenti včasih nenamerno uvrščeni v neustrezne rubrike na spletnem mestu, ki si ga delijo ti dve instituciji in predsednik Evropskega sveta.

59 Zaradi ciljne javnosti take informativne podpore naj bi bili v sporočilu za javnost, v katerem je bila predstavljena Izjava EU in Turčije, namenoma uporabljeni poenostavitve, vsakdanji jezik in okrajšave. Vendar naj take poenostavitve izrazov ne bi bilo mogoče uporabiti za pravno in normativno presojo, zlasti pa naj ne bi mogla spremeniti vsebine ali pravne narave postopka, na katerega se nanaša, namreč mednarodnega vrhunskega srečanja, kot je označeno v različici sporočila za javnost v zvezi z Izjavo EU in Turčije v obliki PDF.

60 Tako po mnenju Evropskega sveta neustrezna uporaba izraza „člani Evropskega sveta“ in izraza „EU“ v sporočilu za javnost, kot je sporočilo št. 144/16, v katerem je predstavljena Izjava EU in Turčije, nikakor ne more vplivati na pravni status in vlogo, v kateri so se predstavniki držav članic srečali s turškimi predstavniki, v tem primeru kot voditelji držav ali vlad, ter ne more na noben način zavezovati Unije. Izjava EU in Turčije, kot je bila razširjena s sporočilom za javnost št. 144/16, naj bi bila v resnici samo politična zaveza voditeljev držav ali vlad držav članic Unije v razmerju do predstavnikov Turčije.

61 Glede na ta pojasnila Evropskega sveta in ob upoštevanju ambivalence izraza „člani Evropskega sveta“ in izraza „EU“, uporabljenih v Izjavi EU in Turčije, kot je bila razširjena s sporočilom za javnost št. 144/16, je treba pri ugotavljanju njunega področja uporabe uporabiti dokumente v zvezi s srečanjem z dne 18. marca 2016.

62 Splošno sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da uradni dokumenti v zvezi s srečanjem z dne 18. marca 2016, ki jih je na zahtevo Splošnega sodišča predložil Evropski svet, kažejo, da sta bila vzporedno organizirana dva ločena dogodka, in sicer zasedanje te institucije in mednarodno vrhunsko srečanje, ki sta na pravni, protokolarni in organizacijski ravni potekala ločeno, kar potrjuje različno pravno naravo teh dveh dogodkov.

63 Evropski svet je namreč na eni strani v svojih odgovorih na vprašanja Splošnega sodišča, predloženih 18. novembra 2016, pojasnil – pri čemer je predložil različna gradiva za medije, ki jih je objavil – da naj bi zasedanje Evropskega sveta po prvotnem načrtu trajalo dva dni, vendar je bilo zaradi migracijskih dogodkov, do katerih je prišlo, odločeno, da bo temu zasedanju namenjen samo en dan, in sicer 17. marec 2016, in da se prvotno predvideni drugi dan zasedanja Evropskega sveta, in sicer 18. marec 2016, nadomesti s srečanjem voditeljev držav ali vlad držav članic Unije in predstavnikov Turčije, ki je zaradi stroškov, varnosti in učinkovitosti potekalo v isti stavbi, kot se uporablja za zasedanja Evropskega sveta in Sveta.

64 Na drugi strani zlasti iz vabila, ki ga je 9. marca 2016 predsednik Evropskega sveta naslovil na različne države članice Unije, izhaja, da so bili „člani Evropskega odbora“ 17. marca 2016 povabljeni zasedanje Evropskega sveta, ki je bilo predvideno za čas od 16.45 do 19.30, temu pa je sledila večerja, medtem ko je bil za 18. marec 2016 predviden prihod „voditeljev držav ali vlad Unije in voditelja vlade Turčije“ od 9.15 do 9.45, čemur naj bi sledilo „delovno kosilo za voditelje držav ali vlad Unije in voditelja vlade Turčije“ ob 10.00. V obvestilu z dne 11. marca 2016, ki ga je generalni sekretariat Sveta naslovil na misijo Republike Turčije pri Uniji, je na enak način opisan potek srečanja z dne 18. marca 2016, pri čemer je bil turški predsednik vlade povabljen na srečanje z voditelji držav ali vlad Unije, in ne s člani Evropskega sveta.

65 Poleg tega je v obvestilu z dne 18. marca 2016 direktorata za protokol in seje generalnega direktorata Sveta „Uprava“ z naslovom „Program dela protokolarne službe“ v zvezi s srečanjem z dne 18. marca 2016 navedeno, da bo prihod „članov Evropskega sveta, predsednika vlade Republike Turčije in visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko“ potekal brez protokola med 12.00 in 12.45 ter da bo od 13.00 potekalo „delovno kosilo za člane Evropskega sveta in visokega predstavnika“ brez omenjanja prisotnosti turškega predsednika vlade. Nasprotno so bili v tem obvestilu službe, odgovorne za protokol, udeleženci povabljeni na „delovno srečanje voditeljev držav ali vlad in visokega predstavnika Unije s predsednikom vlade Turčije“, ki naj bi se začelo ob 15.00, kar potrjuje, da so bili predstavniki držav članic Unije povabljeni na srečanje s predstavnikom Turčije kot voditelji držav ali vlad, in ne kot člani Evropskega sveta.

66 Ti dokumenti, ki so bili uradno poslani državam članicam Unije in Republiki Turčiji, tako kažejo, da so se – ne glede na žal dvoumne izraze iz Izjave EU in Turčije, kot je bila razširjena s sporočilom za javnost št. 144/16 – predstavniki teh držav članic srečali s turškim predsednikom vlade 18. marca 2016 v prostorih, ki si jih delita Evropski svet in Svet, in sicer v stavbi Justus Lipsius, kot voditelji držav ali vlad teh držav članic.

67 V zvezi s tem na podlagi okoliščine, da sta bila na tem srečanju prisotna tudi predsednik Evropskega sveta in predsednik Komisije, ki nista bila uradno povabljena, ni mogoče šteti, da je zaradi prisotnosti vseh teh članov Evropskega sveta srečanje z dne 18. marca 2016 potekalo med Evropskim svetom in turškim predsednikom vlade.

68 Evropski svet je ob sklicevanju na več dokumentov, ki jih je pripravil predsednik Evropskega sveta, navedel, da so v praksi voditelji držav ali vlad držav članic Unije temu zaupali nalogo, da jih zastopa in usklajuje pogajanja z Republiko Turčijo v njihovem imenu, kar pojasnjuje njegovo prisotnost na srečanju z dne 18. marca 2016. Podobno naj bi bil razlog za prisotnost predsednika Komisije na tem srečanju to, da je to srečanje spadalo v okvir nadaljevanja političnega dialoga z Republiko Turčijo, ki ga je Komisija začela oktobra 2015 na poziv voditeljev držav ali vlad Unije z dne 23. septembra 2015. Kot pravilno poudarja Evropski svet, se ti dokumenti v zvezi z dejavnostmi z dne 18. marca 2016 večkrat izrecno sklicujejo na srečanje voditeljev držav ali vlad Unije s predstavniki Turčije, in ne na zasedanje Evropskega sveta. Tak primer je med drugim izjava št. 151/16 predsednika Evropskega sveta, dana takoj po srečanju z dne 18. marca 2016, z naslovom „Izjava predsednika Donalda Tuska po srečanju med voditelji držav ali vlad [Unije] s Turčijo“.

69 V teh okoliščinah Splošno sodišče meni, da je treba izraz „člani Evropskega sveta“ in izraz „EU“ v Izjavi EU in Turčije, kot je bila razširjena s sporočilom za javnost št. 144/16, razumeti kot sklicevanje na voditelje držav ali vlad Unije, ki so se – tako kot na prvem in drugem srečanju voditeljev držav ali vlad 29. novembra 2015 in 7. marca 2016 – srečali s predstavniki Turčije in se dogovorili o operativnih ukrepih za ponovno vzpostavitev javnega reda, zlasti na grškem ozemlju, ki ustrezajo tistim, ki so bili že omenjeni ali navedeni v izjavah, objavljenih v obliki sporočil za javnost po prvem in drugem srečanju voditeljev držav ali vlad držav članic Unije s predstavniki Turčije. To potrjuje dejstvo, da sta se v izjavi, sprejeti po drugem srečanju voditeljev držav ali vlad, ki je potekalo 29. novembra 2015, prav tako in ves čas uporabljala izraza „EU“ in „evropski voditelji“ za označevanje predstavnikov držav članic Unije, ki so delovali kot voditelji držav ali vlad teh držav članic na tem srečanju 29. novembra 2015, podobnem srečanju z dne 18. marca 2016.

70 Iz teh splošnih okoliščin pred objavo sporočila za javnost št. 144/16, v katerem je bila predstavljena Izjava EU in Turčije, na spletni strani Sveta izhaja, da Evropski svet kot institucija, kar zadeva upravljanje migracijske krize, ni sprejel odločitve, da bo sklenil sporazum s turško vlado v imenu Unije in da ni zavezal Unije v smislu člena 218 PDEU. Zato Evropski svet ni sprejel akta, ki bi ustrezal izpodbijanemu aktu, kot ga opisuje tožeča stranka in katerega vsebina naj bi bila predstavljena v navedenem sporočilu za javnost.

71 Iz zgoraj navedenih razmislekov izhaja, da se Izjava EU in Turčije, kot je bila razširjena s sporočilom za javnost št. 144/16, ne glede na to, ali pomeni izjavo politične narave, kot trdijo Evropski svet, Svet in Komisija, ali, nasprotno, akt, ki ima lahko obvezne pravne učinke, kot trdi tožeča stranka, ne more šteti za akt, ki ga je sprejel Evropski svet, niti kot akt, ki ga je sprejela druga institucija, organ, urad ali agencija Unije, ali kot besedilo, ki razkriva obstoj takega akta in ki bi ustrezalo izpodbijanemu aktu.

72 Podredno, glede navedbe v Izjavi EU in Turčije, da sta se „EU in [Republika] Turčija dogovorili o […] dodatnih točkah ukrepanja“, Splošno sodišče meni, da tudi če bi se predpostavljalo, da je bil na srečanju z dne 18. marca 2016 lahko neformalno sklenjen mednarodni sporazum, kar so v obravnavanem primeru Evropski svet, Svet in Komisija zanikali, bi bil ta sporazum stvar voditeljev držav ali vlad držav članic Unije in turškega predsednika vlade.

73 V okviru tožbe, vložene na podlagi člena 263 PDEU, pa Splošno sodišče ni pristojno, da odloča o zakonitosti mednarodnega sporazuma, ki so ga sklenile države članice (sodba z dne 5. maja 2015, Španija/Parlament in Svet, C-146/13, EU:C:2015:298, točka 101).

74 Zato je treba sprejeti ugovor nepristojnosti, ki ga je vložil Evropski svet, ob upoštevanju, da namen člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ni spremeniti sistem sodnega nadzora, ki ga določata Pogodbi (sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 97).

75 Ker je ugovor nepristojnosti sprejet in je treba tožbo zato zavreči, ni treba odločati o predlogih za intervencijo, ki so jih vložili NQ, NR, NS, NT, NU in NV ter Kraljevina Belgija, Helenska republika in Komisija.

Stroški

76 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Vendar lahko Splošno sodišče na podlagi člena 135(1) istega poslovnika, če to zahteva pravičnost, odloči, da neuspela stranka poleg svojih stroškov nosi le del stroškov druge stranke ali celo da se ji plačilo teh stroškov ne naloži.

77 Ob upoštevanju okoliščin te zadeve, zlasti dvoumne ubeseditve sporočila za javnost št. 144/16, Splošno sodišče meni, da je pravično odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

78 V skladu s členom 144(10) Poslovnika predlagatelj intervencije in glavne stranke nosijo vsak svoje stroške, povezane s predlogom za intervencijo, če se postopek v glavni stvari konča pred odločitvijo o predlogu za intervencijo. Zato morajo NF, Evropski svet ter NQ, NR, NS, NT, NU in NV ter Kraljevina Belgija, Helenska republika in Komisija nositi svoje stroške v zvezi s predlogi za intervencijo.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat)

sklenilo:

1. **Tožba se zavrže zaradi nepristojnosti Splošnega sodišča za odločanje o njej.**

2. **O predlogih za intervencijo, ki so jih vložili NQ, NR, NS, NT, NU in NV ter Kraljevina Belgija, Helenska republika in Evropska komisija, ni treba odločati.**

3. **NF in Evropski svet nosita svoje stroške.**

4. **NQ, NR, NS, NT, NU in NV ter Kraljevina Belgija, Helenska republika in Komisija nosijo svoje stroške.**

V Luxembourgu, 28. februarja 2017

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednica
I. Pelikánová