



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. septembra 2018*

„Ničnostna tožba – Sklep (EU) 2017/477 – Stališče, ki se sprejme v imenu Evropske unije v Svetu za sodelovanje, ustanovljenem na podlagi Sporazuma o okrepljenem partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Kazahstan na drugi strani, glede načina delovanja Sveta za sodelovanje, Odbora za sodelovanje, posebnih pododborov ali kakršnih koli drugih teles – Člen 218(9) PDEU – Sklep o določitvi stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem z mednarodnim sporazumom – Sporazum, ki vključuje nekatere določbe, ki jih je mogoče povezati s skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) – Pravilo o glasovanju“

V zadevi C-244/17,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 10. maja 2017,

Evropska komisija, ki so jo sprva zastopali L. Havas, L. Gussetti in P. Aalto, agenti, nato L. Havas in L. Gussetti, agenta,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata M. Bishop in P. Mahnič Bruni, agenta,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Levits, C. G. Fernlund in C. Vajda, predsedniki senatov, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, sodnika, C. Toader, sodnica, M. Safjan, E. Jarašiūnas (poročevalec), S. Rodin in F. Biltgen, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. aprila 2018,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 31. maja 2018,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Sveta (EU) 2017/477 z dne 3. marca 2017 o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije v Svetu za sodelovanje, ustanovljenem na podlagi Sporazuma o okrepljenem partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Kazahstan na drugi strani, glede načina delovanja Sveta za sodelovanje, Odbora za sodelovanje, posebnih pododborov ali kakršnih koli drugih teles (UL 2017, L 73, str. 15, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Sporazum o partnerstvu in izpodbijani sklep

- 2 Svet Evropske unije je 26. oktobra 2015 sprejel Sklep (EU) 2016/123 o podpisu Sporazuma o okrepljenem partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Kazahstan na drugi strani, v imenu Evropske unije, in o njegovi začasni uporabi (UL 2016, L 29, str. 1). Pravna podlaga za sprejetje tega sklepa so bili člen 37 in člen 31(1) PEU, člen 91, člen 100(2) ter člena 207 in 209 PDEU v povezavi s členom 218(5) in (8), drugi pododstavek, PDEU. Sporazum o okrepljenem partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Kazahstan na drugi strani (v nadaljevanju: Sporazum o partnerstvu) je bil podpisan 21. decembra 2015 v Astani (Kazahstan) in se je začel začasno uporabljati 1. maja 2016, kot je določeno v njegovem členu 281(3).
- 3 V skladu s členom 268 Sporazuma o partnerstvu se ustanovi Svet za sodelovanje, ki mu pri opravljanju njegovih nalog pomaga Odbor za sodelovanje, ustanovljen v skladu s členom 269 tega sporazuma. Ta člen v odstavku 6 določa, da se lahko Svet za sodelovanje odloči za ustanovitev posebnih pododborov ali kakršnega koli drugega telesa, ki mu lahko pomaga pri izvrševanju njegovih nalog, ter določi sestavo, naloge in način delovanja takšnih pododborov ali teles.
- 4 Poleg tega v skladu s členom 268(7) Sporazuma o partnerstvu Svet za sodelovanje sprejme svoj poslovnik. V skladu s členom 269(7) tega sporazuma Svet za sodelovanje v poslovniku določi naloge in delovanje Odbora za sodelovanje in kakršnega koli pododborov ali telesa, ki ga sam ustanovi.
- 5 Komisija je 3. februarja 2017 za namene izvajanja teh določb skupaj z visoko predstavnico Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko sprejela predlog sklepa Sveta o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije v Svetu za sodelovanje, ustanovljenem na podlagi Sporazuma o partnerstvu, katerega postopkovna pravna podlaga je člen 218(9) PDEU v povezavi s členom 37 PEU, materialna pravna podlaga pa sta člena 207 in 209 PDEU.
- 6 Svet je 3. marca 2017 sprejel izpodbijani sklep, tako da je predlagani pravni podlagi dodal člen 31(1) PEU ter člena 91 in 100(2) PDEU. Ta sklep določa:

„Člen 1

1. Stališče, ki se sprejme v imenu Unije v Svetu za sodelovanje, ustanovljenem s členom 268(1) Sporazuma o [...] partnerstvu [...], temelji na osnutkih sklepov Sveta za sodelovanje, ki so priloženi temu sklepu, v zvezi s:

- sprejetjem poslovnika Sveta za sodelovanje in poslovnikov Odbora za sodelovanje, posebnih pododborov ali drugih teles,
- ustanovitvijo pododborov za pravosodje, svobodo in varnost, pododborov za energetiko, promet, okolje in podnebne spremembe ter pododborov za carinsko sodelovanje.

2. Predstavniki Unije v Svetu za sodelovanje se lahko strinjajo z manjšimi tehničnimi spremembami osnutkov sklepov Sveta za sodelovanje brez dodatnega sklepa Sveta.

Člen 2

Svetu za sodelovanje v imenu Unije predseduje visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko v skladu z njegovimi nalogami na podlagi Pogodb in v skladu z njegovo funkcijo predsednika Sveta za zunanje zadeve.

[...]“

Predlogi strank

- 7 Komisija Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost izpodbijanega sklepa in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 8 Svet predlaga, naj se tožba zavrne in naj se Komisiji naloži plačilo stroškov. Podredno, v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa Sodišču predlaga, naj ohrani njegove učinke.

Tožba

Trditve strank

- 9 Komisija z edinim tožbenim razlogom Svetu očita, da je pravni podlagi izpodbijanega sklepa dodal člen 31(1) PEU, ki določa, da se sklepi iz poglavja 2 naslova V Pogodbe EU, ki vsebuje posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki (SZVP), sprejemajo soglasno, razen če to poglavje ne določa drugače.
- 10 Komisija v utemeljitev tega tožbenega razloga trdi, da je treba sklep, sprejet na podlagi člena 218(9) PDEU, sprejeti s kvalificirano večino, v skladu z določbami člena 218(8), prvi pododstavek, v povezavi s členom 218(9) PDEU, kot je Sodišče razsodilo v sodbi z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 66), čeprav bi ena ali več njegovih materialnih pravnih podlag sicer določalo soglasje za sklenitev mednarodnega sporazuma.
- 11 Po mnenju Komisije člen 218 PDEU, kot je Sodišče navedlo v sodbi z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 52), določa enoten in splošen postopek, ki se nanaša na pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov, ki jih Unija lahko sklene na svojih področjih delovanja, vključno s SZVP, kar naj bi bilo potrjeno s sodbo z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435, točka 55), v kateri je Sodišče razsodilo, da je treba sporazum, ki spada pretežno na področje SZVP, skleniti v skladu s členom 218(6) PDEU. Ta enotni postopek naj bi urejal tako pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov kot tudi sprejetje stališč o izvajanju takšnih sporazumov. Poglavje 2 naslova V Pogodbe EU naj ne bi zajemalo postopka odločanja, ki se uporablja za mednarodne sporazume.
- 12 Pravila glasovanja za sprejetje kakršnega koli sklepa Sveta, sprejetega na podlagi člena 218(9) PDEU, naj bi bila izključno določena v členu 218(8), prvi pododstavek, PDEU, ki naj bi bil *lex specialis*, ki določa poenostavljeni postopek, ki ga mora upoštevati Svet, ko določa stališča, ki naj se zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, tako v zadevah, ki spadajo na področje SZVP, kot v tistih, ki ne. Zato Komisija meni, da naj bi se pravilo glasovanja s kvalificirano večino uporabljalo za sprejetje izpodbijanega sklepa, saj njegov namen ni dopolniti ali spremeniti institucionalni okvir Sporazuma o partnerstvu, temveč zgolj zagotoviti učinkovito izvajanje tega sporazuma, tako da ga ni mogoče enačiti s sklenitvijo ali spremembo mednarodnega sporazuma.

- 13 Komisija dalje ugotavlja, da stališče Sveta ni v skladu s členom 40, prvi odstavek, PEU, ker naj bi vključitev člena 31(1) PEU pomenila, da se zahteva soglasje za sprejetje vsakega sklepa na podlagi člena 218(9) PDEU v okviru mednarodnega sporazuma, katerega pravna podlaga vključuje določbo, ki spada v SZVP, ne glede na predmet tega sklepa. To stališče naj bi privedlo do uporabe postopkov v zvezi s SZVP za izvajanje pristojnosti Unije ne samo na področju SZVP, ampak tudi pri izvajanju drugih politik Unije.
- 14 Svet opozarja, da je bil Sklep 2016/123, s katerim je bil odobren podpis Sporazuma o partnerstvu in začasna uporaba nekaterih njegovih delov, sprejet na pravni podlagi člena 37 in člena 31(1) PEU ter člena 91, člena 100(2), člena 207 in člena 209 PDEU v povezavi s členom 218(5) in (8), drugi pododstavek, PDEU, ne da bi Komisija to izpodbijala, in da je namen ukrepov, določenih z izpodbijanim sklepom, zagotoviti pravilno delovanje institucionalnega okvira, ustanovljenega s Sporazumom o partnerstvu.
- 15 Po mnenju Sveta iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pristojnost Unije za prevzemanje mednarodnih zavez vključuje pristojnost, da se poleg teh zavez sprejmejo institucionalne določbe, ki so dopolnilne in torej spadajo v isto pristojnost kot vsebinske določbe, ki jih prvonavedene dopolnjujejo. Iz tega naj bi sledilo, da je Unija izpodbijani sklep lahko sprejela samo na podlagi določb, ki jo pooblašajo za sprejetje vsebinskih določb Sporazuma o partnerstvu.
- 16 Komisija naj bi poleg tega napačno razumela sodno prakso. Prvič, v sodbi z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025), naj bi bilo dejansko potrjeno, da je treba postopek sprejemanja sklepov o stališčih, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, obravnavati kot enoten in splošen postopek, ki se uporablja za vsa področja politike in dejavnosti Unije. Vendar naj bi ta sodba v točki 53 določala načelo, v skladu s katerim mora ta postopek upoštevati posebnosti, ki so s Pogodbama določene za vsako področje delovanja Unije, zlasti kar zadeva pristojnosti institucij. Na področju SZVP naj bi veljale postopkovne in vsebinske posebnosti, slednje pa naj bi bilo torej treba upoštevati pri uporabi splošnega postopka iz člena 218(9) PDEU. Zlasti naj bi bil Svet pri izvrševanju svojih pristojnosti na tem področju pooblaščen za glasovanje s kvalificirano večino samo v primerih iz člena 31(2) in (3) PEU. Nobene določbe Pogodbe DEU naj ne bi bilo mogoče uporabiti za določitev drugega odstopanja, ne da bi bil kršen člen 40, drugi odstavek, PEU.
- 17 Drugič, sodba z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449), naj ne bi mogla biti podlaga za stališče Komisije, da je sklep Sveta na podlagi člena 218(9) PDEU treba sprejeti s kvalificirano večino v vseh primerih, ne glede na področje Unije, na katero se ta sklep nanaša. Tak položaj naj bi bil v nasprotju z ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero materialna pravna podlaga za ukrep določa postopek, ki se uporablja za sprejetje tega ukrepa. To naj bi bilo tudi v nasprotju s pravilno razlago te sodbe, ki naj bi jo bilo treba razumeti v njenem kontekstu, saj se zadeva, v kateri je bila ta sodba izdana, ne nanaša na izvajanje pristojnosti Unije na področju SZVP, in ob upoštevanju tega, da se pravilo glasovanja s kvalificirano večino iz člena 16(3) PEU, kot je navedeno v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca, na katere se sklicuje navedena sodba, ne uporablja za SZVP.
- 18 Čeprav člen 218(9) PDEU po mnenju Sveta določa poseben in poenostavljen postopek za sprejetje stališč, ki naj se zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, ali za začasno prekinitve uporabe sporazuma, pa naj ne bi urejal vseh vidikov tega postopka, zlasti ne pravila o glasovanju, ki se uporabi. V primeru posebnega postopka naj pravil o glasovanju iz člena 218(8) PDEU, ki se uporabljajo v celotnem postopku za sklenitev sporazuma, ki ga urejajo določbe iz prejšnjih odstavkov tega člena 218, ne bi bilo mogoče samodejno uporabiti za ta posebni postopek. Pravilo o glasovanju iz člena 218(8), prvi pododstavek, PDEU naj bi se torej zanj uporabilo le, če odraža pravila o glasovanju, ki se uporabljajo na področjih delovanja Unije za sprejetje internih aktov. Poleg tega, čeprav člen 218(9) PDEU določa poenostavljeni postopek – v primerjavi z bolj dodelanim postopkom za sklenitev sporazuma – naj bi se ta poenostavitev nanašala izključno na omejeno udeležbo Evropskega parlamenta.

- 19 Svet nazadnje izpodbija trditve, da naj bi kršil člen 40 PEU, zlasti z navedbami, da je bila vključitev člena 31(1) PEU v pravno podlago izpodbijanega sklepa nujna, zato da bi se upoštevali v Pogodbah določeni postopki za izvajanje pristojnosti Unije na področju SZVP, da dodelitev pristojnosti institucijam ni bila kršena in da je moral Svet v vsakem primeru odločiti soglasno v skladu s členom 293(1) PDEU.

Presoja Sodišča

- 20 Za določitev pravila o glasovanju, ki ga je treba uporabiti, ko Svet v skladu s členom 218(9) PDEU sprejme sklep o določitvi stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, je treba to določbo razlagati tako, da se upošteva ne le njeno besedilo, temveč tudi njen cilj in njeno sobesedilo (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 51).
- 21 Člen 218 PDEU, da bi zadostil pogojem jasnosti, koherence in racionalizacije, določa enoten in splošen postopek, ki se nanaša zlasti na pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov, za sklenitev katerih je Unija pristojna na svojih področjih delovanja, vključno s SZVP, razen če Pogodbi določata posebne postopke (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 52).
- 22 Sodišče je navedlo, da je treba pri tem postopku prav zaradi njegove splošnosti upoštevati posebnosti, ki so s Pogodbama določene za vsako področje delovanja Unije, zlasti kar zadeva pristojnosti institucij, in da je njegov namen na zunanji ravni odražati delitev pristojnosti med institucijami na notranji ravni, zlasti z določitvijo simetrije med postopkom za sprejemanje ukrepov Unije na notranji ravni in postopkom za sprejemanje mednarodnih sporazumov, da bi se zagotovilo, da imata v zvezi z nekim področjem Parlament in Svet enaka pooblastila, ob spoštovanju institucionalnega ravnovesja, določenega s Pogodbama (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točke 53, 55 in 56).
- 23 Ta postopek vključuje zlasti različna pravila, ki se nanašajo specifično na delovanje Unije na področjih, ki spadajo v SZVP.
- 24 Iz tega izhaja, da same določbe člena 218 PDEU, kar zadeva postopek pogajanj in sklenitev mednarodnega sporazuma s strani Unije, upoštevajo posebnosti vsakega področja delovanja Unije, zlasti posebnosti, ki so določene za SZVP, ter v zvezi s tem odražajo institucionalno ravnovesje, določeno v Pogodbah za vsako od teh področij.
- 25 Kar zadeva člen 218(9) PDEU, ta določa poenostavljeni postopek zlasti za opredelitev stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu za odločanje, ustanovljenem z zadevnim mednarodnim sporazumom, v okviru sodelovanja Unije pri sprejemanju aktov za uporabo in izvajanje tega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, točka 65).
- 26 Kot izhaja iz odstavka 6 v povezavi z odstavkoma 9 in 10 člena 218 PDEU, je ta poenostavitev, ki se uporablja samo v zvezi z akti, ki ne dopolnjujejo ali spreminjajo institucionalnega okvira sporazuma, izključno v omejitvi sodelovanja Evropskega parlamenta.
- 27 Ker pa člen 218(9) PDEU ne določa nobenega pravila o glasovanju za namene sprejetja – s strani Sveta – kategorij sklepov, na katere se nanaša, je treba pravilo o glasovanju, ki se uporabi, določiti v vsakem posameznem primeru s sklicevanjem na člen 218(8) PDEU. V zvezi s sklepom, s katerim Svet določi stališče, ki se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem s sporazumom, je Sodišče tako že imelo priložnost razsoditi, da če tak sklep ne ustreza nobenemu od primerov, za katere

člen 218(8), drugi pododstavek, PDEU zahteva soglasje, mora Svet v skladu z določbami člena 218(8), prvi pododstavek, PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU ta sklep sprejeti načeloma s kvalificirano večino (sodba z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, točka 51).

- 28 V zvezi s tem je treba opozoriti, da določitev pravila o glasovanju, ki se uporabi za sprejetje takega sklepa, s sklicevanjem na dva pododstavka člena 218(8) PDEU, kar zadeva postopek za pogajanja in sklenitev sporazuma, kot je bilo navedeno v točki 24 te sodbe, pripomore k temu, da se zagotovi, da se pri enotnem postopku iz člena 218(9) PDEU upoštevajo posebnosti vsakega področja delovanja Unije.
- 29 Zlasti prvi primer, v katerem člen 218(8), drugi pododstavek, PDEU zahteva, da Svet odloča s soglasjem, se nanaša na primer, v katerem sporazum zadeva področje, za katero je pri sprejemanju akta Unije potrebno soglasje, pri čemer ta primer tako vzpostavlja povezavo med materialno pravno podlago sklepa, sprejetega na podlagi tega člena, in pravilom o glasovanju, ki se uporablja za njegovo sprejetje. Tako velja za SZVP, ker člen 31(1), prvi pododstavek, PEU določa zlasti, da se sklepi iz naslova V, poglavje 2, Pogodbe EU sprejemajo soglasno, če v tem poglavju ni določeno drugače.
- 30 Tako zagotovljena povezava med materialno pravno podlago sklepov, sprejetih v okviru postopka iz člena 218(9) PDEU, in pravilom glasovanja, ki se uporabi za sprejetje teh sklepov, poleg tega prispeva k ohranitvi simetrije med postopki, ki se nanašajo na notranje delovanje Unije, in postopki za njeno zunanje delovanje v skladu z institucionalnim ravnovesjem, določenim s Pogodbama.
- 31 V nasprotju s tem, kar v bistvu trdi Komisija, iz točke 66 sodbe z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449), ne izhaja, da je treba vsak sklep, s katerim se v skladu s členom 218(9) PDEU določi stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem s sporazumom, sprejeti s kvalificirano večino, če akt, ki ga sprejme navedeni organ, ne dopolnjuje ali spreminja institucionalnega okvira tega sporazuma.
- 32 Sodišče je v tej sodbi sicer glede sklepa, ki se nanaša na področje iz člena 48 PDEU in je bil sprejet v okviru pridružitvenega sporazuma, katerega namen ni dopolniti ali spremeniti institucionalni okvir tega sporazuma, temveč zgolj zagotoviti njegovo izvedbo, presodilo, da je Svet v skladu s členom 218(8), prvi pododstavek, v povezavi s členom 218(9) PDEU ta sklep moral sprejeti s kvalificirano večino in brez odobritve Evropskega parlamenta. Sodišče se v zvezi s tem ni sklicevalo na člen 218(8), drugi pododstavek, PDEU, kljub okoliščini, da se drugi primer, v katerem ta določba zahteva, da Svet odloča soglasno, nanaša prav na „pridružitvene sporazume“, za sklenitev katerih je EU pristojna v skladu s členom 217 PDEU.
- 33 Vendar ima ta primer to posebnost, da se nanaša na to posebno kategorijo mednarodnih sporazumov. Za sklep o izvajanju pridružitvenega sporazuma pa na splošno ni mogoče šteti, da je podoben takemu sporazumu in da se zato uvršča v to kategorijo. Namreč, samo če je namen sklepa za izvajanje pridružitvenega sporazuma dopolniti ali spremeniti njegov institucionalni okvir, ta sklep izkazuje tak obseg, da ga je treba šteti za enakovrednega sklepu o sklenitvi sporazuma o spremembi sporazuma o pridružitvi. To upravičuje, da se za tak sklep na podlagi izjeme iz člena 218(9), zadnji del, PDEU uporabi enak postopek kot za sklenitev pridružitvenega sporazuma, kar pomeni, da Svet odloči soglasno in je v skladu s členom 218(6), drugi pododstavek, točka (a)(i), PDEU potrebna odobritev Evropskega parlamenta.
- 34 Prvi primer, v katerem se na podlagi člena 218(8), drugi pododstavek, PDEU zahteva soglasje, je povsem drugačne narave, ker se nanaša na področje, zajeto v sprejetem aktu, posledično pa na njegovo vsebino. V tem primeru na podlagi okoliščine – da sklep, ki je namenjen izvajanju mednarodnega sporazuma Unije z ukrepom, ki ga sprejme organ za odločanje, ustanovljen s tem sporazumom, ni zajet z izjemo iz člena 218(9), zadnji del, PDEU – ni mogoče izpeljati sklepa o tem, ali se tak sklep nanaša na področje, za katero se za sprejetje akta Unije zahteva soglasje, in ga je treba zato ob upoštevanju prvega primera iz člena 218(8), drugi pododstavek, PDEU, sprejeti soglasno.

- 35 Da bi se v zvezi s tem ugotovilo, ali se sklep, ki je sprejet v okviru iz člena 218(9) PDEU, dejansko nanaša na to področje, se je treba sklicevati na njegovo materialno pravno podlago.
- 36 V skladu z usklajeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za akt Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katerimi sta cilj in vsebina tega akta (glej v tem smislu sodbi z dne 26. marca 1987, Komisija/Svet, 45/86, EU:C:1987:163, točka 11, in z dne 11. junija 1991, Komisija/Svet, C-300/89, EU:C:1991:244, točka 10; mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001, EU:C:2001:664, točka 22, in sodbo z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet, C-263/14, EU:C:2016:435, točka 43).
- 37 Če se pri preizkusu akta Unije izkaže, da ima ta dva cilja ali dva dela, pri čemer je enega od teh ciljev ali delov mogoče opredeliti kot glavnega, drugega pa zgolj kot stranskega, mora akt temeljiti na eni sami pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del. Če pa se izjemoma ugotovi, da akt hkrati sledi več ciljem ali ima več delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim stranski, tako da se uporabljajo različne določbe Pogodb, mora tak ukrep temeljiti na ustreznih različnih pravnih podlagah (glej v tem smislu sodbe z dne 10. januarja 2006, Komisija/Parlament in Svet, C-178/03, EU:C:2006:4, točki 42 in 43; z dne 11. junija 2014, Komisija/Svet, C-377/12, EU:C:2014:1903, točka 34, in z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet, C-263/14, EU:C:2016:435, točka 44).
- 38 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba – tako kot v primeru sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma s strani Unije – sklep, s katerim Svet na podlagi člena 218(9) PDEU določi stališče, ki se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem s sporazumom, in se nanaša izključno na SZVP, načeloma sprejeti soglasno v skladu s členom 218(8), drugi pododstavek, PDEU. Če pa ima tak sklep več delov ali sledi več ciljem, med katerimi nekateri spadajo na področje SZVP, je treba pravilo o glasovanju, ki se uporabi za njegovo sprejetje, določiti glede na njegov glavni oziroma prevladujoči cilj ali del. Če glavni oziroma prevladujoči cilj ali del sklepa spada na področje, za katero se pri sprejemanju akta Unije ne zahteva soglasje, je treba ta sklep v skladu s členom 218(8), prvi pododstavek, PDEU sprejeti s kvalificirano večino.
- 39 V obravnavanem primeru izpodbijani sklep določa stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa v Svetu za sodelovanje, ustanovljenem na podlagi Sporazuma o partnerstvu, glede, na eni strani, sklepa Sveta za sodelovanje o sprejetju svojega poslovnika ter poslovnikov Odbora za sodelovanje, posebnih pododborov ali katerega koli drugega telesa in, na drugi strani, sklepa Sveta za sodelovanje o ustanovitvi treh posebnih pododborov.
- 40 Kot je v bistvu navedla generalna pravobranilka v točki 54 sklepnih predlogov, se akti, ki naj bi bili sprejeti na tak način, na splošno nanašajo na delovanje mednarodnih organov, ustanovljenih na podlagi Sporazuma o partnerstvu. Iz tega sledi, da je treba področje, na katero spada izpodbijani sklep, določiti glede na sporazum o partnerstvu kot celoto (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (Revidiran Lizbonski sporazum), C-389/15, EU:C:2017:798, točka 64, in po analogiji mnenje 2/15 (Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem) z dne 16. maja 2017, EU:C:2017:376, točka 276 in navedena sodna praksa).
- 41 Svet v zvezi s tem poudarja, da so povezave Sporazuma o partnerstvu s SZVP dovolj pomembne, da upravičujejo, da pravna podlaga izpodbijanega sklepa vključuje – enako kot v primeru sklepa o podpisu v imenu Unije in začasni uporabi samega Sporazuma o partnerstvu – člen 37 PEU, ki določa, da lahko Unija sklene sporazume z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami na področju SZVP.
- 42 V zvezi s tem je treba sicer poudariti, da Sporazum o partnerstvu, kot je navedla generalna pravobranilka v točkah od 64 do 68 sklepnih predlogov, izkazuje nekatere povezave s SZVP. Tako je člen 6 tega sporazuma, ki se uvršča v njegov naslov II, imenovan „Politični dialog; sodelovanje na področju zunanje in varnostne politike“, posebej posvečen tej politiki, pri čemer prvi odstavek

navedenega člena določa, da pogodbenici okrepita dialog in sodelovanje na področju zunanje in varnostne politike ter zlasti obravnavata vprašanja glede preprečevanja konfliktov in kriznega upravljanja, regionalne stabilnosti, neširjenja orožja, razoroževanja in nadzora orožja, jedrske varnosti ter nadzora izvoza orožja in blaga z dvojno rabo. Poleg tega je mogoče člene od 9 do 12 Sporazuma o partnerstvu, ki določajo okvir sodelovanja med strankama na področju preprečevanja konfliktov in kriznega upravljanja, regionalne stabilnosti, boja proti širjenju orožja za množično uničevanje in boja proti nedovoljeni trgovini z osebnim in lahkim orožjem, prav tako povezati s SZVP.

- 43 Vendar je treba ugotoviti, kot je v bistvu navedla generalna pravobranilka v točki 69 sklepnih predlogov, da te povezave med Sporazumom o partnerstvu in SZVP ne zadostujejo za ugotovitev, da bi pravna podlaga za sklep o podpisu tega sporazuma v imenu Evropske unije in o njegovi začasni uporabi morala vključevati člen 37 PEU.
- 44 Na eni strani namreč večina določb zadevnega sporazuma, ki zajema 287 členov, spada bodisi na področje skupne trgovinske politike Unije bodisi na področje njene politike razvojnega sodelovanja.
- 45 Na drugi strani so določbe Sporazuma o partnerstvu, ki izkazujejo povezavo s SZVP in so navedene v točki 42 te sodbe, poleg dejstva, da niso številne glede na vse določbe tega sporazuma, tudi omejene na izjave pogodbenic o ciljih in temah tega njunega sodelovanja, ne da bi pri tem določale konkretne načine izvajanja tega sodelovanja (glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2014, Komisija/Svet, C-377/12, EU:C:2014:1903, točka 56).
- 46 Te določbe, ki so popolnoma v skladu s ciljem Sporazuma o partnerstvu iz njegovega člena 2(2), in sicer prispevati k miru in stabilnosti na mednarodni in regionalni ravni, pa tudi k gospodarskemu razvoju, niso tako obsežne, da bi se lahko štelo, da predstavljajo ločen del tega sporazuma, ampak so, nasprotno, postranske v primerjavi z dvema od delov tega sporazuma, ki sta skupna trgovinska politika in razvojno sodelovanje.
- 47 Glede na vse te preudarke je torej Svet napačno vključil člen 31(1) PEU v pravno podlago izpodbijanega sklepa, ta sklep pa je bil napačno sprejet v skladu s pravilom o glasovanju s soglasjem.
- 48 Zato je treba sprejeti edini tožbeni razlog Komisije in razglasiti ničnost izpodbijanega sklepa.

Ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa

- 49 Svet Sodišču predlaga, naj v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa njegove učinke ohrani. V utemeljitev tega predloga navaja, da je bilo stališče Unije, določeno v tem sklepu, že podano v skladu s slednjim, sledili pa so učinki, saj so bili 28. marca 2017 sprejeti in so začeli veljati poslovniki Sveta za sodelovanje, Odbora za sodelovanje, posebnih pododborov in katerih koli drugih teles ter sklep o ustanovitvi treh posebnih pododborov. Meni, da bi bilo nesorazmerno zahtevati sprejetje novega sklepa, katerega vsebina bi morala ostati nespremenjena, saj bi bilo na podlagi sodbe Sodišča mogoče doseči isti cilj.
- 50 Če Sodišče akt razglasi za ničn, lahko na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU določi – kadar meni, da je to potrebno – tiste njegove učinke, ki jih je treba šteti za dokončne.
- 51 V obravnavanem primeru je iz elementov, s katerimi razpolaga Sodišče, razvidno, da je bilo stališče Unije, določeno z izpodbijanim sklepom, izraženo v okviru Sveta za sodelovanje marca 2017 in da je navedeni svet v istem mesecu sprejel akte, določene s tem sklepom. Zato bi lahko razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ne da bi se v veljavi ohranili njegovi učinki, zmotila delovanje organov, ustanovljenih s Sporazumom o partnerstvu, vzbudila pomisleke glede obveznosti Unije v zvezi s pravnimi akti, ki so jih sprejeli ti organi, in tako onemogočila dobro izvrševanje tega sporazuma (glej po analogiji sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 65).

- 52 Zato je zaradi pravne varnosti treba ohraniti učinke izpodbijanega sklepa, katerega ničnost je razglašena s to sodbo.

Stroški

- 53 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 ta s predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sklep Sveta (EU) 2017/477 z dne 3. marca 2017 o stališču, ki se v imenu Evropske unije sprejme v Svetu za sodelovanje, ustanovljenem na podlagi Sporazuma o okrepljenem partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Kazahstan na drugi strani, glede načina delovanja Sveta za sodelovanje, Odbora za sodelovanje, posebnih pododborov ali kakršnih koli drugih teles se razglasi za ničn.**
- 2. Učinki Sklepa 2017/477 se ohranijo v veljavi.**
- 3. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi