



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 28. julija 2016 *

„Ničnostna tožba — Zunanji odnosi Evropske unije — Dostop Švicarske konfederacije do notranjega trga — Finančni prispevek Švicarske konfederacije k ekonomski in socialni koheziji v razširjeni Uniji — Memorandum o soglasju glede finančnega prispevka Švicarske konfederacije za države članice po širitvi iz leta 2004 — Širitev Unije na Republiko Hrvaško — Dodatek k memorandumu o soglasju glede finančnega prispevka Švicarske konfederacije v korist Republike Hrvaške — Evropska komisija in njen podpis dodatka v imenu Unije brez predhodne odobritve Sveta Evropske unije — Pristojnost — Člen 13(2) PEU, člen 16(1) in (6) PEU ter člen 17(1) PEU — Načela prenosa pristojnosti, institucionalnega ravnovesja in lojalnega sodelovanja“

V zadevi C-660/13,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 13. decembra 2013,

Svet Evropske unije, ki ga zastopajo A. de Elera-San Miguel Hurtado, E. Finnegan in P. Mahnič, agenti,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopajo M. Smolek, J. Vlácil, E. Ruffer in M. Hedvábná, agenti,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata T. Henze in B. Beutler, agenta,

Helenske republike, ki jo zastopata S. Chala in M. Tassapoulou, agentki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

Francoske republike, ki jo zastopajo G. de Bergues, D. Colas, F. Fize in N. Rouam, agenti,

Republike Litve, ki jo zastopata D. Kriaučiūnas in J. Nasutavičienė, agenta,

Madžarske, ki jo zastopata M. Z. Fehér in G. Szima, agenta,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopata M. Bulterman, M. Gijzen in M. Noort, agentke,

Republike Poljske, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,

Republike Finske, ki jo zastopata J. Heliskoski in H. Leppo, agenta,

* Jezik postopka: angleščina.

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo J. Kraehling, C. Brodie, S. Behzadi-Spencer in E. Jenkinson, agentke, skupaj s J. Holmesom, barrister,

intervenienti,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata S. Pardo Quintillán in T. Scharf, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (poročevalec), predsedniki senatov, C. Toader, predsednica senata, in D. Šváby, predsednik senata, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, sodniki, M. Berger, A. Prechal, sodnici, E. Jarašiūnas, sodnik, in K. Jürimäe, sodnica,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. junija 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 26. novembra 2015

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Svet Evropske unije s tožbo Sodišču predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2013) 6355 final z dne 3. oktobra 2013 o podpisu dodatka k memorandumu o soglasju glede finančnega prispevka Švicarske konfederacije (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Dejansko stanje

- 2 Švicarska konfederacija je 6. decembra 1992 po zavrnitvi Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru z dne 2. maja 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3) sklenila vrsto dvostranskih sporazumov z Evropsko unijo in njenimi državami članicami na določenih področjih. Svet in predstavniki vlad držav članic so aprila 2003 sprejeli sklepe, s katerimi so Evropsko komisijo pooblastili za pogajanja s Švicarsko konfederacijo o potrebnih prilagoditvah Sporazuma med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 41, str. 6) glede na širitev Unije maja 2004. Svet je v istih sklepih Komisijo tudi pooblastil za pogajanja o sporazumu o finančnem prispevku k ekonomski in socialni koheziji v razširjeni Uniji v skladu s pogajalskimi smernicami, priloženimi tem sklepom, in po posvetovanju z delovno skupino za Evropsko združenje za prosto trgovino (v nadaljevanju: delovna skupina za EFTO).

- 3 V skladu s temi pogajalskimi smernicami je bil cilj dogovor o „finančnem prispevku za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik v razširjeni [Uniji]“. V navedenih pogajalskih smernicah je bilo tudi navedeno, da „mora [Švicarska konfederacija] v zameno za prosti dostop do razširjenega notranjega trga podobno kot Norveška, Islandija in Liechtenstein finančno prispevati k ekonomski in socialni koheziji v razširjeni [Uniji]“.
- 4 Med pogajanj s Švicarsko konfederacijo je ta navedla, da zaradi svojih notranjih omejitev ne more skleniti nobenega zavezujočega sporazuma o takem finančnem prispevku, zaradi česar bi bilo treba na koncu pogajanj pripraviti memorandum o soglasju, ki bi mu morala slediti sklenitev dvostranskih sporazumov z vsako državo članico upravičenko.
- 5 Švicarski zvezni svetnik, predsednik Sveta in Komisija so 27. februarja 2006 podpisali memorandum o soglasju (v nadaljevanju: memorandum o soglasju). V skladu s točko 1 tega memoranduma o soglasju sta predsednik Sveta in švicarski zvezni svet pripravila „smernice“, po katerih se bo zadnjenavedeni moral z desetimi novimi državami članicami, navedenimi v memorandumu o soglasju, dogovoriti o sporazumih o švicarskem finančnem prispevku za obdobje petih let od odobritve švicarskega parlamenta glede financiranja skupnega zneska ene milijarde švicarskih frankov (CHF) (približno 905.422.671,45 EUR).
- 6 V skladu s točko 8 navedenega memoranduma o soglasju bo švicarski zvezni svet švicarskemu parlamentu predlagal, naj odobri finančni prispevek v višini ene milijarde CHF (približno 905.422.671,45 EUR). V skladu s točko 2 memoranduma o soglasju se lahko s tem prispevkom financirajo projekti ter regionalni in nacionalni programi. V točki 5 memoranduma o soglasju je določeno, da se švicarski zvezni svet in Komisija zavezujeta k rednemu obveščanju v zvezi z izvajanjem švicarskega finančnega prispevka. Poleg tega se Komisija zavezuje, da bo ocenila skladnost predlaganih projektov in programov s cilji Unije in o tem obvestila švicarski zvezni svet.
- 7 Zvezni svetnik Švicarske konfederacije, predsednik Sveta in Komisija so 25. junija 2008 podpisali dodatek k memorandumu o soglasju, o katerem se je izpogajal predsednik Sveta ob pomoči Komisije in se nanaša na prilagoditev švicarskega finančnega prispevka zaradi pristopa Republike Bolgarije in Romunije k Evropski uniji.
- 8 Svet in predstavniki vlad držav članic so 20. decembra 2012 sprejeli sklepe, v katerih so se med drugim seznanili z željo Republike Hrvaške, da je deležna finančnega prispevka, sorazmernega zneskom, ki so bili v letih 2006 in 2008 dogovorjeni za druge države članice. Komisijo so še pozvali, naj v tesnem sodelovanju s predsedstvom Sveta „začne potrebna pogajanja“ s švicarskim zveznim svetom za pridobitev švicarskega finančnega prispevka v korist Republike Hrvaške in naj se o napredku pogajanj redno posvetuje z delovno skupino za EFTO (v nadaljevanju: sklepi iz leta 2012).
- 9 Istega dne je Komisija podala izjavo, vključeno v zapisnik sestanka Odbora stalnih predstavnikov (Coreper), v kateri je izrazila stališče, da so navedeni sklepi politična odločitev v smislu člena 16 PEU, na podlagi katerega je Svetu dana pristojnost za oblikovanje politik Unije, zaradi česar bi bilo treba te sklepe razumeti kot politično odločitev Sveta, in ne kot politično odločitev držav članic.
- 10 Komisija je 25. julija 2013 delovno skupino za EFTO obvestila, da so se pogajanja s Švicarsko konfederacijo končala.
- 11 Komisija je 3. oktobra 2013 na podlagi člena 17 PEU sprejela izpodbijani sklep, v uvodni izjavi 8 katerega je navedeno, da „[p]redlagani dodatek ne ustvarja in ni njegov namen, da bi na katerikoli strani ustvarjal zavezujoče ali pravne zaveze na podlagi nacionalnega ali mednarodnega prava“. V edinem členu tega sklepa je določeno, da Komisija odobri dodatek k [memorandumu o soglasju] glede švicarskega finančnega prispevka v korist Republike Hrvaške (v nadaljevanju: dodatek iz leta 2013) ter da Komisija odobri, da podpredsednica, odgovorna za zunanje odnose, in član Komisije, odgovoren za regionalno politiko, ta dodatek podpišeta v imenu Unije.

- 12 Med sestankoma delovne skupine za EFTO 15. in 23. oktobra 2013 so države članice in Svet izrazili nestrinjanje s sklepom Komisije o podpisu dodatka iz leta 2013 brez predhodne odobritve Sveta. Zatrjevali so, da Komisija ni upoštevala vloge držav članic v zvezi s tem. Na sestanku z dne 31. oktobra 2013 je ta delovna skupina pripravila osnutek sklepov, ki se predloži Svetu in predstavnikom vlad držav članic, ki predsednika Sveta zadolžuje za podpis dodatka iz leta 2013 in v katerem je potrjeno, da je Komisija pooblaščen za opravljanje usklajevalne in nadzorne funkcije ter za podpis tega dodatka. Na tem sestanku je Evropska služba za zunanje delovanje navedla, da se Komisija z načrtovanimi sklepi ne strinja.
- 13 Podpredsednica Komisije, odgovorna za zunanje odnose, in član Komisije, odgovoren za regionalno politiko, sta 7. novembra 2013 v imenu Unije podpisala dodatek iz leta 2013.
- 14 V skladu s tem dodatkom se švicarski zvezni svet strinja s pogajanjem z Republiko Hrvaško o sporazumu glede finančnega prispevka v višini 45 milijonov CHF (približno 40.744.020,22 EUR) za obdobje petih let od odobritve sredstev s strani švicarskega parlamenta in izraža svoj namen, da bo ta prispevek izročil do 31. maja 2017. Švicarski zvezni svet se tudi strinja, da bo švicarskemu parlamentu predlagal odobritev navedenega prispevka.
- 15 Svet in predstavniki vlad držav članic so 19. novembra 2013 uradno sprejeli sklepe Sveta, s katerimi so predsednika Sveta zadolžili za podpis dodatka iz leta 2013, Komisijo pa pooblastili za opravljanje usklajevalne in nadzorne funkcije. Svet je 9. decembra 2013 sprejel stališče, v katerem je med drugim izrazil nestrinjanje s tem, kako je Komisija ravnala.
- 16 Švicarska konfederacija in Republika Hrvaška sta 30. junija 2015 podpisali dvostranski okvirni sporazum o izvajanju švicarsko-hrvaškega programa sodelovanja za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik v razširjeni Uniji.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

- 17 Svet Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničn;
 - njegove učinke ohrani, dokler ne bo nadomeščen, in
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 18 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne in
 - Svetu naloži plačilo stroškov.
- 19 Češki republiki, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Republiki Litvi, Madžarski, Kraljevini Nizozemski, Republiki Poljski, Republiki Finski ter Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta. Vendar se Kraljevina Nizozemska ni udeležila nobene faze tega postopka.

Tožba

- 20 Svet v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela prenosa pristojnosti iz člena 13(2) PEU in načela institucionalnega ravnovesja. Z drugim tožbenim razlogom se uveljavlja kršitev načela lojalnega sodelovanja, določenega v isti določbi.

Prvi tožbeni razlog

Trditve strank

- 21 Po mnenju Sveta, ki ga podpirajo vse države članice intervenientke, je s Komisijinim sprejetjem izpodbijanega sklepa in podpisom dodatka iz leta 2013 brez predhodne odobritve Sveta kršeno načelo prenosa pristojnosti iz člena 13(2) PEU in s tem načelo institucionalnega ravnovesja.
- 22 Memorandum o soglasju, ki določa švicarski finančni prispevek, in njegova dodatka naj bi bili nezavezujoči sporazumi, ki vsebujejo politično zavezo strank. Zato naj se člen 218 PDEU ne bi uporabljal, Pogodba DEU pa naj ne bi določala nobenega posebnega postopka v zvezi s pogajanjem o teh sporazumih in njihovo sklenitvijo. Ta določba naj bi bila vseeno upoštevana, ker naj bi bila izraz splošne razdelitve pristojnosti med institucijami, kot naj bi bila določena v členih 16 PEU in 17 PEU.
- 23 Svet – ob sklicevanju na sodno prakso Sodišča, ki izhaja iz sodbe z dne 23. marca 2004, Francija/Komisija (C-233/02, EU:C:2004:173, točka 40) – navaja, da to, da akt ni zavezujoč, ne zadostuje za dodelitev pristojnosti Komisiji za njegovo sprejetje. Ta institucija naj namreč na podlagi člena 17 PEU ne bi imela pristojnosti za podpis nezavezujočega mednarodnega sporazuma – kot je dodatek iz leta 2013 – v imenu Unije brez predhodne odobritve Sveta. Komisija naj bi si tako dodelila pristojnost odločanja o politiki Unije in naj bi kršila načelo prenosa pristojnosti iz člena 13(2), prvi stavek, PEU in s tem načelo institucionalnega ravnovesja.
- 24 Komisija naj bi tako politiko Unije oblikovala z enostransko odločitvijo, da bo odobrila podpis dodatka iz leta 2013 in s tem sprejela njegovo vsebino, ne da bi Svet imel možnost izoblikovati stališče o njem. Poleg tega naj bi Komisija politiko Unije oblikovala z odločitvijo, da bo dodatek iz leta 2013 obravnavala, kot da spada v izključno pristojnost Unije, in da bo zamenjala podpisnike tega dodatka, tako da bo edina podpisnica v imenu Unije. Komisija naj bi s podpisom dodatka iz leta 2013 delovala v nasprotju s stališčem, ki ga je Svet izrecno izrazil.
- 25 Komisija se strinja s stališčem Sveta in držav članic, da so memorandum o soglasju in njegova dodatka nezavezujoči instrumenti, s tem stališčem pa naj bi se strinjala tudi Švicarska konfederacija. Komisija po vzoru Sveta zatrjuje, da se postopek iz člena 218 PDEU torej v obravnavanem primeru ne uporablja, zaradi česar bi bilo treba spoštovati načelo prenosa pristojnosti iz členov 13(2) PEU, 16(1) PEU in 17(1) PEU. Medinstitucionalni spor naj bi se nanašal le na postopek, ki ga je treba izpeljati za odobritev in podpis teh instrumentov.
- 26 Komisija glede tega navaja, da Svet v skladu s členom 16(1) PEU določa politike Unije in zagotavlja usklajenost zunanjega delovanja Unije. Komisija pa mora te politike izvajati in zagotavljati zastopanje Unije navzven. Zaradi vloge, ki ji jo v zvezi s tem poverja člen 17(1) PEU, bi morala uživati določeno avtonomijo. Ta določba naj bi ji neposredno dajala pooblastilo, da izvaja politiko Unije in da v imenu Unije podpisuje nezavezujoče instrumente politične narave, če ti izražajo obstoječe stališče Sveta, ne da bi bila potrebna njegova predhodna odobritev. Podpis nezavezujočega instrumenta, kot je dodatek iz leta 2013, naj bi bil tudi dejanje zastopanja navzven – v smislu člena 17(1) PEU – političnega stališča, ki ga je pred tem določil Svet. Kot naj bi bilo razvidno iz sodne prakse Sodišča, ki izhaja iz sodbe z dne 20. aprila 2010, Komisija/Švedska (C-246/07, EU:C:2010:203, točka 77), naj ne bi bilo nujno, da ima skupno stališče določeno obliko, da bi obstajalo.

- 27 V obravnavani zadevi naj bi bili sklepi iz leta 2012 politična odločitev Unije v smislu člena 16(1) PEU, s katero naj bi Svet v okviru vzpostavljenе politike Unije določil, da je treba za švicarski finančni prispevek v korist Republike Hrvaške uporabiti enak izračun, kot je bil uporabljen in dogovorjen v memorandumu o soglasju in dodatku, podpisanem 25. junija 2008. Izpodbijani sklep naj se od tega stališča ne bi odmaknil, česar naj Svet niti ne bi zatrjeval. Poleg tega naj Svet ne bi uveljavljal nobenega ugovora niti glede rezultata pogajanj s Švicarsko konfederacijo niti glede vsebine izpodbijanega sklepa, saj naj bi bili njegovi ugovori le postopkovne narave.
- 28 Poleg tega naj bi podpis dodatka iz leta 2013 spadal med izvajanje izvršilne in upravne funkcije, h kateremu se je Komisija zavezala v okviru memoranduma o soglasju in z njim povezanim dodatkom. Ta izvršilna in upravna funkcija naj bi bila Komisiji prav tako poverjena na podlagi člena 17(1) PEU.
- 29 Nazadnje Komisija navaja, da so trditve Sveta glede vsebine dodatka iz leta 2013 in dejstva, da ta dodatek ni v skladu s sklepi iz leta 2012, nedopustne, saj naj bi bile prvič navajane v repliki. Nikakor pa naj se te trditve ne bi nanašale na pristojnosti Sveta, temveč na naravo dodatka iz leta 2013, in naj tako ne bi temeljile na členu 16 PEU.

Presoja Sodišča

- 30 Svet, ki ga podpirajo vse države članice intervenientke, s prvim tožbenim razlogom v bistvu navaja, da Komisija, ker Svet ni dal predhodne odobritve, ni bila pristojna za sprejetje izpodbijanega sklepa, ki vsebuje odobritev za podpis dodatka iz leta 2013 v imenu Unije, ter da je zato s tem, da je sprejela ta sklep, kršila načelo prenosa pristojnosti iz člena 13(2) PEU in načelo institucionalnega ravnovesja.
- 31 Glede tega je treba opozoriti, da je bil s Pogodbama oblikovan sistem razdelitve pristojnosti med različnimi institucijami Unije, ki vsaki dodeli vlogo znotraj institucionalne strukture Unije in pri opravljanju dodeljenih ji nalog (glej v tem smislu sodbo z dne 22. maja 1990, Parlament/Svet, C-70/88, EU:C:1990:217, točka 21).
- 32 Člen 13(2) PEU tako določa, da vsaka institucija Unije deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, ter v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Ta določba izraža načelo institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije in ki pomeni, da mora vsaka od institucij izvajati svoje pristojnosti ob ustreznem upoštevanju pristojnosti drugih institucij (sodbi z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, točka 64, in z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, točka 61).
- 33 Glede pooblastil Sveta člen 16(1), drugi stavek, PEU določa, da ta opravlja funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu s Pogodbama. Podrobneje v zvezi z zunanjim delovanjem Unije člen 16(6), tretji pododstavek, PEU določa, da Svet za zunanje zadeve oblikuje zunanje delovanje Unije v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta in zagotavlja doslednost ukrepanja Unije.
- 34 V zvezi s pooblastili Komisije člen 17(1), prvi, peti in šesti stavek, PEU določa, da Komisija spodbuja splošni interes Unije in za to sprejema ustrezne pobude, opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo v skladu s Pogodbama ter razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, predvidenih v Pogodbah, zagotavlja zastopanje Unije navzven.
- 35 Po trditvah Komisije je podpis nezavezujočega sporazuma zastopanje Unije navzven v smislu člena 17(1) PEU, če ta nezavezujoči sporazum izraža stališče ali politiko Unije, ki jo je Svet že določil. V takem primeru naj za podpis takega nezavezujočega instrumenta ne bi bila potrebna predhodna odobritev Sveta. V obravnavani zadevi naj bi Svet v sklepih iz leta 2012 oblikoval „stališče Unije“. Dodatek iz leta 2013 naj bi bil s tem stališčem usklajen, zaradi česar je Komisija po svojem prepričanju smela podpisati navedeni dodatek, ne da bi za to od Sveta pridobila predhodno odobritev.

- 36 V zvezi s tem je treba navesti, da le dejstvo, da ima Komisija na podlagi člena 17(1) PEU pooblastilo za zastopanje Unije navzven, ne zadostuje za odgovor na vprašanje, ki ga je Svet postavil s prvim tožbenim razlogom, in sicer ali spoštovanje načela prenosa pristojnosti iz člena 13(2) PEU zahteva, da Svet predhodno odobri Komisijin podpis dodatka iz leta 2013 v imenu Unije (glej po analogiji v zvezi s členom 335 PDEU sodbo z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, točki 59 in 60).
- 37 Čeprav je Komisiji na podlagi sklepov iz leta 2012 dovoljeno, da s švicarskim zveznim svetom „začne potrebno razpravo“ o finančnem prispevku v korist Republike Hrvaške, ti sklepi vendarle – kot je to navedla generalna pravobranilka v točki 115 sklepnih predlogov – ne vključujejo odobritve, na podlagi katere bi Komisija lahko v imenu Unije podpisala dodatek, ki je bil rezultat teh pogajanj. V zvezi s tem Komisija tudi ni predložila dokazov, na podlagi katerih bi bilo mogoče šteti, da ji je Svet v sklepih iz leta 2012 podelil pooblastilo za podpis dodatka iz leta 2013.
- 38 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je bila Komisija na podlagi svoje pristojnosti zastopanja Unije navzven na podlagi člena 17(1) PEU pooblaščen za podpis nezavezujočega sporazuma, ki je bil rezultat pogajanj s tretjo državo.
- 39 Ker namreč sklep o podpisu sporazuma s tretjo državo spada na področje pristojnosti Unije, ne glede na to, ali je zavezujoč ali ne, je treba ob upoštevanju strateških usmeritev Evropskega sveta ter načel in ciljev zunanjega delovanja Unije, določenih v členu 21(1) in (2) PEU, presoditi interese Unije v okviru odnosov z zadevno tretjo državo in opraviti arbitražo med različnimi interesi, ki izhajajo iz teh odnosov.
- 40 Zato sklep o podpisu nezavezujočega sporazuma, kot je ta iz postopka v glavni stvari, spada med dejanja opredelitve politik Unije in priprave njenega zunanjega delovanja v smislu člena 16(1), drugi stavek, in (6), tretji pododstavek, PEU.
- 41 Te analize ne more omajati okoliščina, da je Svet že opravil presojo interesov Unije ob sprejetju sklepa o začetku pogajanj, ki so privedla do sestave nezavezujočega sporazuma.
- 42 Podpis nezavezujočega sporazuma namreč vključuje presojo Unije o vprašanju, ali ta sporazum še vedno ustreza njenemu interesu, kot ga je Svet opredelil predvsem v sklepu o začetku pogajanj o sklenitvi sporazuma.
- 43 Pri tej presoji je treba zlasti preveriti konkretno vsebino nezavezujočega sporazuma, ki je bil rezultat pogajanj s tretjo državo, kot je dodatek iz leta 2013, pri čemer te vsebine ni mogoče vnaprej določiti niti predvideti ob sprejetju sklepa o uvedbi teh pogajanj. Tako zgolj to, da vsebina nezavezujočega sporazuma, o katerem se je Komisija dogovorila s tretjo državo, ustreza pooblastilu za pogajanje, ki ga je podelil Svet, ne zadostuje za dodelitev pooblastila Komisiji za podpis takega nezavezujočega akta brez predhodne odobritve Sveta na podlagi tega, da je ta odobritev vključena v predhodno določeno stališče Sveta.
- 44 V obravnavani zadevi je treba dodati, da je bila za dodatni prispevek Švicarske konfederacije, naveden v dodatku iz leta 2013, po navedbah Komisije sicer zahtevana odobritev švicarskega parlamenta glede ustreznega financiranja. Poleg tega bi podrobnosti tega prispevka morale biti predmet poznejših pogajanj med Švicarsko konfederacijo in Republiko Hrvaško.
- 45 Vendar poleg tega, kar je navedeno v točkah od 39 do 43 te sodbe, pomenijo elementi iz točke 1 tega dodatka v zvezi s samim zneskom navedenega prispevka, in sicer 45 milijoni CHF (približno 40.744.020,22 EUR), in njegovim trajanjem bistvene vidike opredelitve politike Unije v okviru prilagoditve švicarskega finančnega prispevka zaradi dostopa Švicarske konfederacije do razširjenega notranjega trga po pristopu Republike Hrvaške k Uniji.

- 46 Iz vseh navedenih preudarkov je razvidno, da je Komisija za podpis dodatka iz leta 2013 v imenu Unije potrebovala predhodno odobritev Sveta. Komisija je tako s tem, da je v imenu Unije brez predhodne odobritve Sveta podpisala dodatek iz leta 2013, kršila načelo prenosa pristojnosti iz člena 13(2) PEU in načelo institucionalnega ravnovesja.
- 47 Prvi tožbeni razlog je zato utemeljen.
- 48 Izpodbijani sklep je torej treba razglasiti za ničen, ne da bi bilo treba preizkusiti drugi tožbeni razlog, ki ga Svet navaja v utemeljitev tožbe.

Predlog za ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa

- 49 Svet, ki ga podpirajo Češka republika, Francoska republika, Madžarska in Republika Finska, Sodišču predlaga, naj v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa njegove učinke ohrani do sprejetja novega sklepa.
- 50 V skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU lahko Sodišče, kadar meni, da je to potrebno, določi tiste učinke izpodbijanega akta, ki jih je treba šteti za dokončne.
- 51 V zvezi s tem je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je mogoče iz razlogov pravne varnosti ohraniti učinke takega akta, zlasti če bi takojšnje posledice ničnosti tega akta povzročile resne negativne posledice za zadevne osebe, zakonitost izpodbijanega akta pa se ne izpodbija iz razlogov v zvezi z njegovim ciljem ali vsebino, temveč zaradi nepristojnosti avtorja tega akta ali bistvene kršitve postopka (sodba z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 90 in navedena sodna praksa).
- 52 V obravnavani zadevi je treba navesti, da je izpodbijani sklep omogočil podpis dodatka iz leta 2013, s katerim je Komisija v imenu Unije odobrila konec svojih pogajanj s Švicarsko konfederacijo in v tem dodatku določeno politično zavezanost te konfederacije.
- 53 Razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa brez ohranitve njegovih učinkov bi lahko povzročila resne negativne posledice za odnose Unije s Švicarsko konfederacijo.
- 54 Zato mora Sodišče izvajati pooblastila, ki so mu podeljena s členom 264, drugi odstavek, PDEU, in ohraniti učinke izpodbijanega sklepa, dokler ne bo v razumnem roku začel veljati nov sklep, ki ga bo nadomestil.

Stroški

- 55 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker je Svet predlagal, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 56 V skladu s členom 140(1) tega poslovnika nosijo Češka republika, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Republika Litva, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska in Združeno kraljestvo, ki so intervenirali v tem postopku, vsak svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sklep Komisije C(2013) 6355 final z dne 3. oktobra 2013 o podpisu dodatka k memorandumu o soglasju glede finančnega prispevka Švicarske konfederacije se razglasi za ničen.**

2. **Učinki Sklepa Komisije C(2013) 6355 final se ohranijo, dokler ne bo v razumnem roku začel veljati nov sklep, ki bo prvonavedeni sklep nadomestil.**
3. **Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**
4. **Češka republika, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Republika Litva, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Podpisi