Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 31. svibnja 2018.[1]

Predmet C-244/17

Europska komisija
protiv

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Odluka Vijeća (EU) 2017/477 – Izbor pravilne pravne osnove – Razgraničenje između zajedničke vanjske i sigurnosne politike i politika na razini Zajednice – Sporazum o pojačanom partnerstvu i suradnji s Republikom Kazahstanom – Donošenje Poslovnika Vijeća za suradnju i osnivanje specijaliziranih pododbora – Odluka o stajalištu koje će se zastupati u ime Unije u Vijeću za suradnju – Donošenje odluka u Vijeću Europske unije kvalificiranom većinom (članak 218. stavci 8. i 9. UFEU-a, članak 16. stavak 3. UEU-a i članak 31. stavak 1. UEU-a)”

I. Uvod

1. Pravni sporovi o vanjskim nadležnostima Europske unije vrlo su raznoliki. U ovom sporu između Europske komisije i Vijeća Europske unije postavlja se pitanje utvrđuje li Vijeće u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a kvalificiranom većinom ili jednoglasno stajalište koje Unija zauzima u pogledu donošenja odluka u okviru nekog međunarodnog tijela.

2. To se pitanje postavlja u kontekstu Sporazuma o pojačanom partnerstvu i suradnji s Republikom Kazahstanom (u daljnjem tekstu: Sporazum o partnerstvu ili Sporazum)[2]. Vijeće za suradnju, osnovano na temelju tog sporazuma, željelo je 2017. donijeti svoj poslovnik i osnovati nekoliko specijaliziranih pododbora. Pozivajući se na članak 218. stavak 9. UFEU-a u vezi s člankom 31. stavkom 1. prvom rečenicom UEU-a, Vijeće je jednoglasno utvrdilo stajalište Unije o donošenju odluka Vijeća za suradnju o tim pitanjima jer je smatralo da se ona odnose na predmete zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP). Suprotno tomu, Komisija smatra da je Vijeće moralo primijeniti isključivo članak 218. stavak 9. UFEU-a i da je moralo glasovati kvalificiranom većinom, neovisno o utjecaju na pitanja relevantna za ZVSP.

1 Izvorni jezik: njemački

2 Tekst Sporazuma o partnerstvu objavljen je u SL 2016., L 29, str. 3.

3. Time se u materijalnopravnom pogledu još jednom dovodi u središte interesa razgraničenje između ZVSP-a s jedne strane i vanjskog djelovanja Unije u okviru drugih politika „na razini Zajednice” [3] s druge strane. Na formalnoj razini trebat će pojasniti primjenjuje li se pri utvrđivanju stajališta Unije u smislu članka 218. stavka 9. UFEU-a u svim slučajevima i bez iznimke zahtjev u vezi s kvalificiranom većinom ili je, ovisno o slučaju, potrebno odrediti pravila o većini na temelju članka 16. stavka 3. UEU-a i članka 31. stavka 1. prve rečenice UEU-a te, prema potrebi, članka 218. stavka 8. UFEU-a.

4. Za razliku od postupka u vezi s antarktičkim zaštićenim morskim područjima (spojeni predmeti C-626/15 i C-659/16), u kojem danas također iznosim svoje mišljenje, u predmetnom se slučaju neće razmatrati može li Unija na međunarodnoj sceni samostalno djelovati ili na njezinoj strani moraju sudjelovati države članice („mješovito zastupanje” odnosno „mješoviti sporazum”).

II. Pravni okvir

5. Pravni okvir ovog predmeta određen je odredbama primarnog prava iz UEU-a i UFEU-a. Dodatno valja ukazati na Sporazum o partnerstvu s Kazahstanom.

A. Primarno zakonodavstvo

1. Institucionalne odredbe Ugovora o EU-u

6. Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona sadržava glava III. UEU-a („Odredbe o institucijama”) u članku 16. stavku 3. UEU-a sljedeće opće pravilo o većini pri donošenju odluka Vijeća:

„Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, osim ako je u Ugovorima drukčije predviđeno.”

2. Odredbe UEU-a o vanjskom djelovanju

7. U glavi V. poglavlju 1. UEU-a nalaze se „Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije”, posebice članak 21. UEU-a, čiji stavak 1. glasi kako slijedi:

„Djelovanje Unije na međunarodnoj sceni vodi se načelima koja su nadahnjivala njezino stvaranje, razvoj i proširenje i koja ona nastoji promicati u ostatku svijeta: demokraciji, vladavini prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanju ljudskog dostojanstva, načelima jednakosti i solidarnosti te poštovanju načelâ Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava.

Unija nastoji razvijati odnose i graditi partnerstva s trećim zemljama i međunarodnim, regionalnim ili globalnim organizacijama s kojima dijeli načela iz prvog podstavka. Ona promiče multilateralna rješenja zajedničkih problema, osobito u okviru Ujedinjenih naroda.”

8. Glava V. poglavlje 2. UEU-a, u kojem se nalaze, među ostalim, članci 24., 31., 37. i 40. UEU-a, sadržava „Posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici”.

3 Izrazom „na razini Zajednice” označavam ovdje područja iz Ugovora koja nisu uređena kao međuvladina, nego kao nadnacionalna područja; vidjeti također moje mišljenje u predmetu Parlament/Vijeće (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2015:729, t. 43.).

9. U članku 24. stavku 1. drugom podstavku UEU-a navodi se sljedeće:

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika podliježe posebnim pravilima i postupcima. Utvrđuju je i provode Europsko vijeće i Vijeće, odlučujući jednoglasno, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno. Usvajanje zakonodavnih akata je isključeno. Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku provode Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i države članice u skladu s Ugovorima. Posebna uloga Europskog parlamenta i Komisije u tom području utvrđena je Ugovorima. Sud Europske unije nema nadležnost u odnosu na te odredbe, izuzev nadležnosti za praćenje usklađenosti s člankom 40. ovog Ugovora i ispitivanja zakonitosti određenih odluka kako je predviđeno člankom 275. stavkom drugim Ugovora o funkcioniranju Europske unije."

10. S tim je u vezi člankom 31. UEU-a propisano sljedeće o donošenju odluka Vijeća u području ZVSP-a:

„1. Odluke na temelju ovog poglavlja donose Europsko vijeće i Vijeće, odlučujući jednoglasno, osim ako je ovim poglavljem predviđeno drukčije. Donošenje zakonodavnih akata je isključeno.

[…]

2. Odstupajući od odredaba stavka 1., Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom:

[…]

– pri donošenju svih odluka kojima se provodi odluka kojom se utvrđuje djelovanje ili stajalište Unije,

[…]"

11. Člankom 37. UEU-a propisana je ovlast Unije da sklapa međunarodne sporazume u području ZVSP-a:

„Unija može sklapati sporazume s jednom ili više država ili međunarodnih organizacija u područjima obuhvaćenima ovim poglavljem."

12. Konačno, člankom 40. UEU-a određuje se odnos između ZVSP-a i politika na razini Zajednice kako slijedi:

„Provedba zajedničke vanjske i sigurnosne politike ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije iz članaka od 3. do 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Slično tomu, provedba politika navedenih u tim člancima ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije temeljem ovog poglavlja."

3. Odredbe UFEU-a o vanjskom djelovanju

13. U petom dijelu UFEU-a („Vanjsko djelovanje Unije") glava V. posvećena je međunarodnim sporazumima Unije. U toj se glavi nalazi, među ostalim, članak 218. UFEU-a, koji u ulomcima glasi kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje posebne odredbe utvrđene u članku 207., pregovori o sporazumima između Unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija i njihovo sklapanje provode se u skladu sa sljedećim postupkom.

[…]

8. Vijeće tijekom čitavog postupka odlučuje kvalificiranom većinom.

Međutim, Vijeće odlučuje jednoglasno kada se sporazum odnosi na područje za koje je za donošenje akta Unije potrebna jednoglasna odluka kao i za sporazume o pridruživanju i sporazume iz članka 212. s državama koje su kandidatkinje za pristupanje. Vijeće odlučuje jednoglasno i u pogledu sporazuma o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; odluka o sklapanju tog sporazuma stupa na snagu nakon što je odobre države članice u skladu sa svojim odgovarajućim ustavnim odredbama.

9. Vijeće na prijedlog Komisije ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku donosi odluku kojom se suspendira primjena sporazuma i utvrđuju stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma.

10. […]”

B. Sporazum o partnerstvu s Kazahstanom

14. Sporazum o pojačanom partnerstvu i suradnji između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i Republike Kazahstana, s druge strane, potpisan je 21. prosinca 2015. u Astani (Kazahstan), a privremeno se primjenjuje od 1. svibnja 2016. Vijeće je za Europsku uniju Odlukom (EU) 2016/123[4] prethodno odobrilo potpisivanje Sporazuma i njegovu privremenu primjenu, temeljeći tu odluku na članku 37. i članku 31. stavku 1. UEU-a te članku 91., članku 100. stavku 2., članku 207. i članku 209. UFEU-a kao pravnim osnovama.

15. U skladu s člankom 268. Sporazuma o partnerstvu osniva se Vijeće za suradnju. Njemu u skladu s člankom 269. stavkom 1. tog sporazuma pomaže Odbor za suradnju. Osim toga, na temelju članka 269. stavka 6. Sporazuma o partnerstvu mogu se osnovati specijalizirani pododbori ili druga tijela.

16. U skladu s člankom 268. stavkom 7. Sporazuma o partnerstvu Vijeće za suradnju donosi svoj Poslovnik, u kojem Vijeće za suradnju u skladu s člankom 269. stavkom 7. tog sporazuma utvrđuje dužnosti i funkcioniranje Odbora za suradnju i svih pododbora ili tijela koje je osnovalo Vijeće za suradnju.

III. Okolnosti spora

17. U okviru Sporazuma o partnerstvu s Kazahstanom 2017. je trebalo donijeti poslovnik Vijeća za suradnju te poslovnike Odbora za suradnju, specijaliziranih pododbora i svih drugih tijela. Osim toga, trebalo je osnovati tri specijalizirana pododbora.

4 Odluka Vijeća (EU) 2016/123 od 26. listopada 2015. o potpisivanju, u ime Europske unije, i privremenoj primjeni Sporazuma o pojačanom partnerstvu i suradnji između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i Republike Kazahstana, s druge strane (SL 2016., L 29, str. 1.)

18. U tu je svrhu Vijeće Odlukom (EU) 2017/477 od 3. ožujka 2017. utvrdilo stajalište koje Unija treba zauzeti u okviru Vijeća za suradnju [5] (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), pozivajući se pritom na članak 218. stavak 9. UFEU-a i članak 31. stavak 1. UEU-a kao postupovne pravne osnove te članak 37. UEU-a, članak 91., članak 100. stavak 2., članak 207. i članak 209. UFEU-a kao materijalne pravne osnove. Pritom je primijenilo iste odredbe na koje se već pozvalo prilikom odobravanja Sporazuma o partnerstvu.

19. Suprotno tomu, Komisija i Visoki predstavnik Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku temeljili su svoj zajednički prijedlog Vijeću za utvrđivanje navedenog stava Unije u okviru Vijeća za suradnju isključivo na članku 218. stavku 9. UFEU-a kao postupovnoj pravnoj osnovi te člancima 207. i 209. UFEU-a kao materijalnim pravnim osnovama [6].

20. Komisija sada smatra da je Vijeće dodatnim navođenjem članka 31. stavka 1. UEU-a kao daljnje postupovne pravne osnove počinilo pogrešku koja se tiče prava. Također smatra da je i navođenjem članaka 91. i 100. UFEU-a kao dodatne materijalne pravne osnove počinjena pogreška koja se tiče prava, ali ocjenjuje da potonja okolnost nema praktične posljedice za ovaj postupak.

IV. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

21. Podneskom od 10. svibnja 2017. Komisija je u skladu s člankom 263. stavkom 2. UFEU-a podnijela predmetnu tužbu za poništenje. Njome od Suda zahtijeva da:

– poništi Odluku (EU) 2017/477 i

– naloži Vijeću plaćanje troškova.

22. Vijeće od Suda zahtijeva da:

– odbije tužbu i

– naloži Komisiji snošenje troškova te,

– podredno, u slučaju poništenja Odluke 2017/477 održi na snazi njezine učinke.

23. O tužbi Komisije pred Sudom proveden je pisani postupak, a 17. travnja 2018. održana je i rasprava.

V. Pravna ocjena

24. Kao što proizlazi iz spisa, ovaj predmet valja promatrati u kontekstu velikog spora između Europske komisije i Vijeća Europske unije o izboru pravilne pravne osnove za novu generaciju sporazuma o partnerstvu i njihovoj provedbi.

5 Odluka Vijeća (EU) 2017/477 od 3. ožujka 2017. o stajalištu koje treba donijeti u ime Europske unije u okviru Vijeća za suradnju osnovanog na temelju Sporazuma o pojačanom partnerstvu i suradnji između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i Republike Kazahstana, s druge strane, u pogledu rada Vijeća za suradnju, Odbora za suradnju, specijaliziranih pododbora ili drugih tijela (SL 2017., L 73, str. 15.)

6 Zajednički prijedlog odluke Vijeća od 3. veljače 2017. o stajalištu koje treba donijeti u ime Europske unije u Vijeću za suradnju osnovanom na temelju Sporazuma o pojačanom partnerstvu i suradnji između Europske unije i njezinih država članica te Republike Kazahstana u pogledu rada Vijeća za suradnju, Odbora za suradnju, specijaliziranih pododbora ili drugih tijela, JOIN(2017) 5 *final*

25. Međutim, stvarni predmet ovog spora znatno je ograničeniji. Naime, Komisijina tužba za poništenje usmjerena je isključivo na pitanje pravila o većini za donošenje odluka na razini Unije u Vijeću prije sastanka Vijeća za suradnju. Potrebno je pojasniti je li o stajalištu koje Unija treba zauzeti u okviru Vijeća za suradnju Vijeće moralo glasovati kvalificiranom većinom, kao što smatra Komisija, ili je bilo potrebno jednoglasno donošenje odluke, kao što smatra i prakticira Vijeće.

26. Konkretan predmet spora između Komisije i Vijeća jest pitanje je li kao *postupovna pravna osnova* za donošenje odluke o stavu Unije bio dovoljan članak 218. stavak 9. UFEU-a, kako su zajednički predložile Komisija i Visoka predstavnica, ili se Vijeće pravilno pozvalo dodatno na članak 31. stavak 1. prvu rečenicu UEU-a, koji načelno propisuje jednoglasno odlučivanje u području ZVSP-a[7].

27. Za razliku od Vijeća, ne smatram da je obveza institucija da poštuju svoje ovlasti i međusobno održavaju lojalnu suradnju (članak 13. stavak 2. UEU-a), koju je Komisija navela u svojoj replici, novi tužbeni razlog koji bi s obzirom na članak 127. stavak 1. Poslovnika trebalo odbaciti kao nepravodoban. Naprotiv, pozivajući se na članak 13. stavak 2. UEU-a, Komisija samo ilustrira svoje osnovne prigovore da je Vijeće člankom 31. stavkom 1. prvom rečenicom UEU-a u predmetnom slučaju primijenilo neodgovarajuću postupovnu pravnu osnovu te pritom zanemarilo sudsku praksu Suda[8]. Stoga ću u nastavku razmotriti isključivo pitanje je li Vijeće pravilno ili nepravilno primijenilo pravilo o jednoglasnosti iz članka 31. stavka 1. prve rečenice UEU-a.

A. Nadležnost Suda

28. Na prvi pogled može se činiti da su pravna pitanja u vezi s člankom 31. UEU-a izvan nadležnosti Suda u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom prvim dijelom šeste rečenice UEU-a u vezi s člankom 275. stavkom 1. UFEU-a.

29. Međutim, s jedne strane, Sud je na temelju članka 24. stavka 1. drugog podstavka drugog dijela šeste rečenice UEU-a i prve mogućnosti iz članka 275. stavka 2. UFEU-a nadležan za nadzor poštovanja članka 40. UEU-a[9]. Ispreplitanje ZVSP-a i politika na razini Zajednice predmet je potonje odredbe. Njome se zabranjuje zadiranje ZVSP-a u politike na razini Zajednice kao i, suprotno tomu, zadiranje politika na razini Zajednice u ZVSP.

30. S druge strane, Sud je već izričito priznao svoju nadležnost za tumačenje članka 218. UFEU-a, također i osobito u slučajevima u vezi s ZVSP-om[10].

31. Zbog ta se dva razloga traži od Suda u ovom predmetu da se povodom Komisijine tužbe očituje o tumačenju i opsegu članka 31. stavka 1. UEU-a i članka 218. stavka 9. UFEU-a.

B. Pravila o većini u okviru članka 218. stavka 9. UFEU-a

32. Komisijina tužba utemeljena je na jednom jedinom razlogu za poništenje. Vijeću se prigovara da je pri utvrđivanju stajališta Unije u smislu članka 218. stavka 9. UFEU-a pogrešno primijenilo pravilo o jednoglasnosti u skladu s člankom 31. stavkom 1. prvom rečenicom UEU-a, umjesto da je donijelo odluku kvalificiranom većinom.

7 U pogledu razlikovanja između postupovne i materijalne pravne osnove, vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Vijeće (Vijetnam, C-13/07, EU:C:2009:190, t. 44. do 47.).

8 Osim toga, Komisija na taj način odgovara i na određene argumente Vijeća iz njegova odgovora na tužbu.

9 Presude od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, t. 42.), i od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 85.)

10 Presuda od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 73.); u istom smislu presuda od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, t. 68. do 85.)

1. Opća napomena o području primjene članka 218. stavka 9. UFEU-a

33. Kada međunarodno tijelo donosi akte koji proizvode pravne učinke, Vijeće odlukom u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a prethodno utvrđuje stajalište koje u ime Unije treba donijeti to tijelo.

34. U skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a ne utvrđuju se isključivo stajališta Unije koja spadaju u politike na razini Zajednice, nego i ona koja u cijelosti ili djelomično mogu biti obuhvaćena područjem primjene ZVSP-a. Naime, članak 218. UFEU-a spada među odredbe o vanjskom djelovanju Unije iz petog dijela UFEU-a te stoga zahtijeva primjenu u svim područjima politika. U tom je pogledu Sud već pojasnio da čitava odredba članka 218. UFEU-a „predviđa općeprimjenjiv jedinstven postupak koji se odnosi na pregovore i sklapanje međunarodnih sporazuma za čije sklapanje je Unija nadležna u svojim područjima djelovanja, uključujući ZVSP, osim kada Ugovori predviđaju posebne postupke” [11].

35. Dakako, postupak za utvrđivanje stajališta u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a ne primjenjuje se ako međunarodno tijelo odlučuje o dopuni ili izmjeni institucionalnog okvira nekog međunarodnog sporazuma. Međutim, sudionici postupka suglasni su da se u predmetnom slučaju ne radi o tome. U njemu se institucionalni okvir Sporazuma o partnerstvu nije trebao ni izmijeniti ni dopuniti, nego se, umjesto toga, taj institucionalni okvir nastojao oživiti donošenjem Poslovnika Vijeća za suradnju i osnivanjem specijaliziranih pododbora, kako je izričito propisano člankom 268. i 269. Sporazuma o partnerstvu.

36. Slijedom toga, članak 218. stavak 9. UFEU-a primjenjiv je u predmetnom slučaju.

2. Kvalificirana većina u odnosu na jednoglasnost pri odlučivanju Vijeća u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a

37. Iz teksta članka 218. stavka 9. UFEU-a ne može se jasno razaznati koja se pravila o većini primjenjuju u okviru Vijeća kada se glasuje o stajalištu koje u ime Unije treba donijeti međunarodno tijelo. Sudionici u postupku spore se oko toga jesu li ta pravila o većini utvrđena neposredno prethodnim člankom 218. stavkom 8. prvim podstavkom UFEU-a ili člankom 16. stavkom 3. i člankom 31. stavkom 1. prvom rečenicom UEU-a.

a) Neprimjena članka 218. stavka 8. prvog podstavka UFEU-a

38. Komisija želi iz članka 218. stavka 8. prvog podstavka UFEU-a izvesti zaključak da se odluke Vijeća u skladu sa stavkom 9. uvijek donose kvalificiranom većinom.

39. Naime, Sud je u jednoj svojoj presudi iz 2014. naveo da Vijeće u okviru Sporazuma o pridruživanju EEZ-Turska treba u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a donijeti kvalificiranom većinom stajalište Unije o proširenju pravila socijalnog prava na Tursku. Sud je u tom pogledu naveo članak 218. stavak 8. prvi podstavak UFEU-a iako, doduše, nije pojasnio primjenu te odredbe [12].

11 Presuda od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 52.)

12 Presuda od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (proširenje pravila socijalnog prava na Tursku, C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 66.)

40. Suprotno stajalištu Komisije, smatram da bi iz prilično usputnog navođenja članka 218. stavka 8. prvog podstavka UFEU-a u presudi o proširenju pravila socijalnog prava na Tursku bilo preuranjeno sada zaključiti da bi Vijeće o svim stajalištima koja se utvrđuju u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a trebalo odlučivati kvalificiranom većinom. Naime, kao što je Sud već istaknuo u drugoj presudi, postupak u skladu s člankom 218. UFEU-a mora upravo zbog svojeg općeg karaktera uzeti u obzir posebnosti predviđene Ugovorimâ za svako područje djelovanja Unije, osobito u pogledu ovlasti institucija [13]. Isti zaključak proizlazi također iz članka 40. UEU-a.

41. Osobitosti različitih područja djelovanja Unije prilikom utvrđivanja stajališta u smislu članka 218. stavka 9. UFEU-a ne mogu se uzeti u obzir paušalnim upućivanjem na članak 218. stavak 8. UFEU-a. Podrobnije ispitivanje čak pokazuje da članak 218. stavak 8. UFEU-a uopće ne sadržava pravila o većini u pogledu odluke Vijeća o stajalištima u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

42. Točno je da je u članku 218. stavku 8. prvom podstavku UFEU-a navedeno da Vijeće „tijekom čitavog postupka odlučuje kvalificiranom većinom". Međutim, kao što proizlazi iz teksta prvog sljedećeg drugog podstavka, to se odnosi na *sklapanje* međunarodnih *sporazuma*. Iz konteksta u kojem se nalazi stavak 8. unutar čitave odredbe članka 218. UFEU-a također slijedi da se pod „postupkom" tijekom kojeg Vijeće treba odlučivati kvalificiranom većinom misli na postupak u skladu s prethodnim stavcima 1. do 7., dakle na sve one faze koje je potrebno proći od pregovora do sklapanja nekog međunarodnog sporazuma.

43. Za razliku od toga, stavak 9., koji se u okviru strukture članka 218. UFEU-a s razlogom nalazi *iza* stavka 8., nije dio navedenog postupka za sklapanje međunarodnih ugovora, nego je njime uređen drugi predmet (*aliud*) [14]. Članak 218. stavak 9. UFEU-a odnosi se na praktično važne aspekte *provedbe* već sklopljenih sporazuma, i to osobito sudjelovanje Unije u donošenju odluka tijela osnovanih tim sporazumima. U tu je svrhu člankom 218. stavkom 9. UFEU-a propisan *poseban, pojednostavljeni postupak*, koji slijedi vlastite zakonitosti i odstupa od klasičnog postupka za sklapanje međunarodnih ugovora. Uostalom, samo se tako može objasniti zašto članak 218. stavak 9. UFEU-a izričito uređuje pravo prijedloga Komisije odnosno Visokog predstavnika.

44. Sve u svemu, valja stoga odbaciti Komisijinu argumentaciju utemeljenu na članku 218. stavku 8. prvom podstavku UFEU-a.

b) Primjena općih odredaba iz članka 16. stavka 3. UEU-a i članka 31. stavka 1. prve rečenice UEU-a

45. Budući da, dakle, sam članak 218. stavak 9. UFEU-a ne sadržava jasno pravilo o većini koje se primjenjuje u Vijeću pri utvrđivanju stajališta Unije te da za to ni iz članka 218. stavka 8. UFEU-a – kao što je gore navedeno – ne proizlaze odgovarajuće naznake, valja primijeniti opće odredbe o donošenju odluka u Vijeću [15]. One se ovisno o području politike nalaze ili u članku 16. stavku 3. ili u članku 31. UEU-a.

46. U skladu s općim pravilom iz članka 16. stavka 3. UEU-a Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, osim ako je u Ugovorima drukčije predviđeno. Iznimno od toga, člankom 31. stavkom 1. prvom rečenicom UEU-a propisano je da Vijeće jednoglasno donosi odluke na temelju poglavlja UEU-a o ZVSP-u, osim, ponovno, ako je upravo tim poglavljem predviđeno drukčije.

13 Presuda od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 53.)

14 Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (proširenje pravila socijalnog prava na Tursku, C-81/13, EU:C:2014:2114, t. 63.); u istom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Njemačka/Vijeće (vinogradarstvo i vinarstvo, C-399/12, EU:C:2014:289, t. 52. i 75.), u kojem se spominje *lex specialis*.

15 U istom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Komisija/Vijeće (Svjetska radiokomunikacijska konferencija iz 2015., C-687/15, EU:C:2017:645, t. 81.).

47. Iz zajedničkog tumačenja tih dviju odredaba proizlazi da je za donošenje odluka Vijeća u okviru politika na razini Zajednice u pravilu dovoljna kvalificirana većina, dok se u pogledu ZVSP-a i dalje općenito primjenjuje načelo jednoglasnosti.

48. Tek usput valja napomenuti da se stajalište Unije koje se utvrđuje u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a ne može smatrati pukom provedbenom mjerom, na koju se u skladu s člankom 31. stavkom 2. trećom alinejom UEU-a primjenjuje zahtjev u pogledu kvalificirane većine, čak i ako se pripisuje ZVSP-u.

c) Relevantnost glavnog dotičnog područja politike

49. Za razliku od onoga što, čini se, smatra Vijeće, ne može svaka manja dodirna točka pravnog akta koji donosi ta institucija sa ZVSP-om dovesti do primjene članka 31. stavka 1. prve rečenice UEU-a i time zahtijevati donošenje jednoglasne odluke.

50. Naime, kao što je pojašnjeno člankom 40. stavkom 1. UEU-a, provedba ZVSP-a ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija u područjima politika na razini Zajednice. Suprotno tomu, u skladu s člankom 40. stavkom 2. UEU-a provedba politika na razini Zajednice ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija u okviru ZVSP-a. Od Ugovora iz Lisabona te su obje klauzule o nedodirljivosti u prvom i drugom stavku članka 40. UEU-a oblikovane simetrično. Kako bi se poštovao smisao članka 40. UEU-a, ne smije se postupovnim pravilima u pogledu politika na razini Zajednice dovesti u pitanje načelo jednoglasnosti u ZVSP-u, niti to načelo jednoglasnosti u ZVSP-u smije „inficirati" politike na razini Zajednice.

51. Dakle, kako bi se odlučilo o tome primjenjuje li se na donošenje odluke Vijeća pri donošenju određenog pravnog akta zahtjev kvalificirane većine u skladu s člankom 16. stavkom 3. UEU-a ili vrijedi zahtjev jednoglasnosti u skladu s člankom 31. stavkom 1. prvom rečenicom UEU-a, valja ispitati odnosi li se predmet tog pravnog akta na ZVSP ili na neku politiku na razini Zajednice. To ovisi o tome koja je *materijalna pravna osnova* (ili koje su materijalne pravne osnove) dotične odluke Vijeća[16].

52. Izbor te pravne osnove mora uključivati objektivne elemente koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta[17], ali i kontekst u kojem se nalazi ta odluka[18].

16 Presude od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (pravna osnova za mjere ograničavanja, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 80.), od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 57.), i 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće (privremene mjere u području međunarodne zaštite, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 46.)

17 Presude od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće (titanov dioksid, C-300/89, EU:C:1991:244, t. 10.), i od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, t. 43.), te mišljenje 1/15 od 26. srpnja 2017. (prijedlog sporazuma s Kanadom o podacima o putnicima, EU:C:2017:592, t. 76.)

18 Presude od 26. rujna 2013., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (proširenje socijalnog zakonodavstva na EGP, C-431/11, EU:C:2013:589, t. 48.), od 27. veljače 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (proširenje socijalnog zakonodavstva na Švicarsku, C-656/11, EU:C:2014:97, t. 50.), i od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (proširenje socijalnog zakonodavstva na Tursku, C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 38.)

53. S druge strane, subjektivne ocjene i opće političke namjere autora uopće nisu relevantne pri izboru pravne osnove [19]. U tom je pogledu također nevažna pravna osnova odabrana za donošenje drugih akata Unije koji imaju, ako je primjenjivo, slična obilježja te su usko povezani s pobijanom odlukom [20] (primjerice Odluka Vijeća 2016/123 o potpisivanju i privremenoj primjeni Sporazuma o partnerstvu). Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obična praksa Vijeća ne može odstupati od pravila Ugovorâ i ne može stoga stvoriti presedan koji obvezuje institucije Unije [21].

54. Pobijanom odlukom utvrđuje se stajalište Unije u pogledu donošenja poslovnika Vijeća za suradnju i osnivanja nekoliko specijaliziranih pododbora u okviru Sporazuma o partnerstvu. Stoga je riječ o pravnom aktu koji se općenito odnosi na način rada međunarodnih tijela osnovanih na temelju Sporazuma o partnerstvu te se – za razliku od drugih slučajeva o kojima je Sud već presudio [22] – ne odnosi isključivo na pojedinačna pitanja uređena tim opsežnim sporazumom. Na to je Vijeće ispravno ukazalo na raspravi.

55. U tim je okolnostima u pogledu izbora pravilne pravne osnove za pobijanu odluku potrebno u predmetnom slučaju uzeti u obzir Sporazum o partnerstvu u cjelini [23].

56. Osim odredaba o političkom dijalogu i suradnji u području vanjske i sigurnosne politike Sporazum o partnerstvu sadržava niz odredaba o trgovini i gospodarstvu te najrazličitijim oblicima suradnje, osobito u područjima gospodarstva i održivog razvoja (uključujući promet i okoliš) kao i u području slobode, sigurnosti i pravde.

57. U skladu s tim, u odnosu na pobijanu odluku, kao već i prije u odnosu na potpisivanje Sporazuma o partnerstvu od strane Unije, načelno dolazi u obzir čitav niz materijalnih pravnih osnova. Da navedemo samo najvažnije potencijalno relevantne vanjske nadležnosti Unije, to uključuje nadležnost Unije za sklapanje ugovora na području ZVSP-a (članak 37. UEU-a) kao i zajedničku trgovinsku politiku (članak 207. UFEU-a), razvojnu suradnju (članak 209. stavak 2. UFEU-a), prometnu politiku (članak 91. u vezi s člankom 100. stavkom 2. i drugim dijelom članka 216. stavka 1. UFEU-a), politiku zaštite okoliša (članak 192. u vezi s člankom 191. stavkom 1. četvrtom alinejom UFEU-a) ili područje slobode, sigurnosti i pravde (članak 67. i sljedeći u vezi s drugim dijelom članka 216. stavka 1. UFEU-a).

58. U takvoj situaciji, u kojoj je moguće primijeniti nekoliko materijalnih pravnih osnova, valja u skladu s ustaljenom sudskom praksom primijeniti pristup težišta. Pritom se primjenjuju sljedeće smjernice: ako pravni akt slijedi dva cilja ili ima dva sastavna dijela i ako se jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova može prepoznati kao glavni a drugi samo kao akcesoran, akt se mora temeljiti na jednoj

19 U tom smislu vidjeti primjerice mišljenje 2/00 od 6. prosinca 2001. (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti, EU:C:2001:664, t. 22.).

20 Presude od 10. siječnja 2006., Komisija/Vijeće (Roterdamska konvencija, C-94/03, EU:C:2006:2, t. 50.), od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 48.) i od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (proširenje socijalnog zakonodavstva na Tursku, C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 36.)

21 Presuda od 23. veljače 1988., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (Tvari hormonskog učinka, 68/86, EU:C:1988:85, t. 24.), mišljenje 1/94 (Sporazum o WTO-u, EU:C:1994:384, t. 52.), i presuda od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (Svjetska radiokomunikacijska konferencija iz 2015., C-687/15, EU:C:2017:803, t. 42.)

22 Vidjeti, primjerice, presude od 26. rujna 2013., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (proširenje socijalnog zakonodavstva na EGP, C-431/11, EU:C:2013:589, osobito t. 61.), od 27. veljače 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (proširenje socijalnog zakonodavstva na Švicarsku, C-656/11, EU:C:2014:97, osobito t. 64.), i od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (proširenje socijalnog zakonodavstva na Tursku, C-81/13, EU:C:2014:2449, osobito t. 63.).

23 Vrlo slična ideja odražena je u presudi od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (revidirani Ugovor iz Lisabona, C-389/15, EU:C:2017:798, t. 64.), prema kojoj načine koji međunarodni sporazum predviđa za osiguranje svoje provedbe i budućeg upravljanja valja razumjeti s obzirom na ciljeve zbog kojih su ga stranke sklopile, a ne obratno. U istom se smislu u mišljenju 2/15 od 16. svibnja 2017. (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom, EU:C:2017:376, t. 276) navodi da su organizacijske odredbe u međunarodnom sporazumu pomoćne i stoga pripadaju istoj nadležnosti kao i materijalne odredbe s kojima su povezane.

pravnoj osnovi, to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio. Samo se vrlo iznimno mjera mora istodobno temeljiti na različitim pravnim osnovama, odnosno ako istodobno slijedi više ciljeva ili ako ima više sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi [24].

59. Kao što sam već navela na drugom mjestu [25], navedeni pristup težišta, dakako, ne smije u *vertikalnom odnosu* dovesti do proširenja ovlasti Unije u odnosu na države članice; inače bi bilo povrijeđeno načelo dodjeljivanja (članak 5. stavak 1. prva rečenica i stavak 2. UEU-a u vezi s člankom 4. stavkom 1. UEU-a). Međutim, taj se pristup težišta automatski primjenjuje u *horizontalnom odnosu*, to jest kada je nesporno da Unija ima ovlasti za sve sastavne dijelove predviđenog akta i kad se radi samo o pravilnom izboru između tih ovlasti. U predmetnom slučaju predmet spora je isključivo potonji aspekt.

60. Inače, predmetni slučaj nije uopće jednak prethodnom, u kojem je Sud pomoću pristupa težišta odlučio o sporovima o pravilnoj pravnoj osnovi u pogledu opsežnih sporazuma o suradnji ili partnerstvu između Unije i određenih zemalja u razvoju ili zemalja s gospodarstvima u nastajanju [26]. Sud je i u odnosu ZVSP-a prema politikama na razini Zajednici već primijenio takve pristupe težišta, što je nekad išlo u prilog ZVSP-a, a nekad nije [27]. U tom je kontekstu neosnovana bojazan Vijeća da će ZVSP nužno biti zapostavljen u slučaju pristupa težišta. S obzirom na postojeću sudsku praksu [28] valja *a forteriori* odbaciti argument Vijeća, iznesen na raspravi, da se u slučaju odnosa u vezi sa ZVSP-om od samog početka ne može primijeniti pristup težišta.

d) Pristup težišta u konkretnom slučaju

61. U pisanom se dijelu postupka sudionici u postupku gotovo uopće nisu očitovali o tome u čemu smatraju da je težište Sporazuma o partnerstvu te time, konačno, i težište spornog stajališta Unije u vezi s Vijećem za suradnju. Međutim, Sud je iskoristio raspravu kako bi sa sudionicima u postupku raspravio ciljeve, sadržaj i kontekst partnerstva s Kazahstanom.

62. Za razliku od Komisije, Vijeće je pritom smatralo da su odnosi u vezi sa ZVSP-om iz Sporazuma u svakom slučaju dovoljno važni da bi opravdali primjenu članka 37. UEU-a kao materijalne pravne osnove i članka 31. stavka 1. prve rečenice UEU-a kao postupovne pravne osnove *pored* drugih relevantnih pravnih osnova.

24 Mišljenje 2/00 od 6. prosinca 2001. (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti, EU:C:2001:664, t. 23.), i presude od 11. lipnja 2014., Komisija/Vijeće (Okvirni sporazum s Filipinima, C-377/12, EU:C:2014:1903, t. 34.), i od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, t. 44.)

25 Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetu Komisija/Vijeće (Vijetnam, C-13/07, EU:C:2009:190, t. 113.).

26 Vidjeti u tom pogledu presude od 3. prosinca 1996., Portugal/Vijeće (Sporazum o suradnji s Indijom, C-268/94, EU:C:1996:461), i od 11. lipnja 2014., Komisija/Vijeće (Okvirni sporazum s Filipinima, C-377/12, EU:C:2014:1903); na sličan je način u presudi od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (C-91/05, EU:C:2008:288), bila riječ o povezanosti mjere Vijeća u području ZVSP-a i sporazuma o partnerstvu.

27 Presude od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (malo oružje, C-91/05, EU:C:2008:288,osobito t. 73. i 74.), i od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, t. 44. do 55.)

28 S tim u vezi vidjeti još jednom presude navedene u bilješkama 26. i 27.

63. U tom pogledu valja odmah napomenuti da takvo kumuliranje pravnih osnova – ponekad zvano i „dvostruka pravna osnova" – predstavlja posve izniman slučaj u skladu sa sudskom praksom Suda [29] koji se dosad vrlo rijetko prihvaćalo [30]. Kao što je gore već navedeno, preduvjet za to je da akt istodobno slijedi više ciljeva ili ima više sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi [31].

– Povezanost između Sporazuma o partnerstvu i ZVSP-a

64. Kad je riječ o ciljevima i sadržaju Sporazuma o partnerstvu, svakako treba priznati Vijeću da se u njemu pojavljuju brojna pitanja koja su važna u okviru ZVSP-a.

65. Tako su odmah na početku preambule Sporazuma o partnerstvu naglašena načela i odredbe Povelje Ujedinjenih naroda, Opće deklaracije o ljudskim pravima i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS), posebno Helsinškog završnog akta kao i drugih opće priznatih normi međunarodnog prava [32].

66. Osim toga, stranke tog sporazuma izražavaju svoju namjeru promicanja međunarodnog mira i sigurnosti te mirnog rješavanja sporova, posebno djelotvornom suradnjom u tu svrhu u okviru UN-a i OESS-a [33]. Izražavaju svoju spremnost na daljnje razvijanje redovitog političkog dijaloga o bilateralnim i međunarodnim pitanjima od zajedničkog interesa [34]. Osim toga, stranke su predane međunarodnim obvezama borbe protiv širenja oružja za masovno uništenje i sredstava njihove isporuke te suradnje u područjima neširenja oružja i nuklearne sigurnosti [35] kao i borbi protiv nezakonite trgovine i gomilanja malog i lakog oružja [36].

67. Konačno, postoji određena povezanost i između ZVSP-a i snažne predanosti stranaka Sporazuma jačanju promicanja, zaštite i provedbe temeljnih sloboda i ljudskih prava, poštovanja demokratskih načela, vladavine prava i dobrog upravljanja [37]. Stranke izražavaju snažnu privrženost promicanju zajedničkih ciljeva, otvorenom i konstruktivnom političkom dijalogu, transparentnosti i poštovanju međunarodnih standarda ljudskih prava [38].

68. U skladu je s tim izjavama u preambuli i to da je političkom dijalogu i suradnji u području vanjske i sigurnosne politike na vrlo istaknutom mjestu u Sporazumu o partnerstvu posvećena vlastita glava II., čije su odredbe navedene u ukupno deset članaka. Pored političkog dijaloga (članak 4. Sporazuma) i vanjske i sigurnosne politike (članak 6. Sporazuma) te odredbe uključuju i pitanja demokracije i vladavine prava (članak 5. Sporazuma), sprečavanja sukoba i upravljanja krizama (članak 9. Sporazuma) te regionalne stabilnosti (članak 10. Sporazuma).

29 Presuda od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (malo oružje, C-91/05, EU:C:2008:288, t. 75.); vidjeti također sudsku praksu navedenu gore u točki 24.

30 Presude od 10. siječnja 2006., Komisija/Vijeće (Roterdamska konvencija, C-94/03, EU:C:2006:2, t. 51.), i Komisija/Parlament i Vijeće (uvoz opasnih kemikalija, C-178/03, EU:C:2006:4, t. 56.), te od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (malo oružje, C-91/05, EU:C:2008:288, t. 99., 108. i 109.), i od 6. studenoga 2008., Parlament/Vijeće (gubici Europske investicijske banke, C-155/07, EU:C:2008:605, t. 84.)

31 Vidjeti još jednom mišljenje 2/00 od 6. prosinca 2001. (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti, EU:C:2001:664, t. 23.), te presude od 11. lipnja 2014., Komisija/Vijeće (Okvirni sporazum s Filipinima, C-377/12, EU:C:2014:1903, t. 34.), i od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, t. 44.)

32 Druga uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

33 Deveta uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

34 Deseta uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

35 Jedanaesta uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

36 Dvanaesta uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

37 Treća uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

38 Četvrta uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

69. Unatoč tim vrlo stvarnim vezama sa ZVSP-om u preambuli i pojedinim odredbama Sporazuma o partnerstvu, valja utvrditi da pitanja ZVSP-a ni izdaleka nisu težište tog sporazuma. Naime, u okviru tog sporazuma mnogo su važnije teme koje nedvojbeno ne ulaze u područje primjene ZVSP-a te spadaju u politike na razini Zajednice u UEU-u. Sada ću razmotriti ta pitanja.

– Povezanost između Sporazuma o partnerstvu i politika na razini Zajednice iz UEU-a

70. Ako se ciljevi i sadržaj Sporazuma o partnerstvu promatraju u cjelini, osobito se ističu pitanja trgovine i poslovanja, ali i različiti oblici suradnje koji ne spadaju u ZVSP.

71. Kao prvo, osobito je razvidno da je lavlji dio odredbi Sporazuma o partnerstvu posvećen trgovinskim odnosima između Unije i Kazahstana: od ukupno 287 članaka tog sporazuma golema većina od 185 članaka (članci 14. do 198.) pripada glavi III. („Trgovina i poslovanje"). Ona, osim klasičnih pravila koja danas spadaju u standardni repertoar niza trgovinskih sporazuma (npr. pravila o tretmanu prema načelu najpovlaštenije nacije, nacionalnom tretmanu i antidampinškim i kompenzacijskim mjerama), sadržava i relativno moderne odredbe koje su uobičajenije u novijim trgovinskim sporazumima (npr. pravila o tržišnom natjecanju i javnoj nabavi te odredbe o provedbi prava intelektualnog vlasništva) [39].

72. U preambuli navedenog sporazuma također su istaknuta, s jedne strane, načela slobodnog tržišnog gospodarstva [40] i, s druge strane, sve veća važnost odnosa u području trgovine i ulaganja između obiju strana [41]; potrebno je dodatno ojačati blizak gospodarski odnos između stranka te i dalje razvijati trgovinu i ulaganja [42]; potrebno je poboljšati trgovinu i ulaganja na temelju Sporazuma o WTO-u [43] te osigurati uravnotežene uvjete u bilateralnim trgovinskim odnosima [44].

73. Kao drugo, osim klasične trgovinske politike, važno je načelo održivog razvoja i stranke tog sporazuma izražavaju svoju predanost poboljšanju razine sigurnosti javnog zdravlja i zaštite zdravlja ljudi kao preduvjeta održivog razvoja i gospodarskog rasta [45]. U skladu s tim se u glavi IV. („Suradnja u području gospodarskog i održivog razvoja") i glavi VI. sporazuma („Ostale politike suradnje") brojna poglavlja bave pitanjima koja nedvojbeno ne ulaze u područje ZVSP-a te su povezana s razvojnom suradnjom i eventualno različitim politikama na razini Zajednice iz UEU-a (npr. okoliš, promet, kultura i zaštita potrošača).

74. Naposljetku, kao treće, valja napomenuti da je u Sporazumu o partnerstvu „suradnji u području slobode, sigurnosti i pravde" posvećena vlastita glava V. Važnost tog pitanja, koje sa stajališta prava EU-a ne ukazuje samo na povezanost s područjem slobode, sigurnosti i pravde (dio treći glava V. UFEU-a), nego i na razvojnu suradnju (članci 208. i 209. UFEU-a) [46], također je odražena u preambuli Sporazuma o partnerstvu. U njoj stranke tog sporazuma izražavaju predanost borbi protiv organiziranog kriminala i trgovine ljudima te jačanju suradnje u borbi protiv terorizma [47] i žele jačati dijalog i suradnju u pitanjima povezanima s migracijama [48].

39 Vidjeti u tom pogledu, primjerice, mišljenje 2/15 od 16. svibnja 2017. (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom, EU:C:2017:376, t. 276.).

40 Peta uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

41 Šesta uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

42 Sedma uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu

43 Osma uvodna izjava preambule Sporazuma o partnerstvu; vidjeti također 17. uvodnu izjavu te preambule.

44 Uvodna izjava 16. preambule Sporazuma o partnerstvu

45 Uvodna izjava 18., 22. i 24. preambule Sporazuma o partnerstvu

46 Povezanost s razvojnom suradnjom ilustriraju, primjerice, presude od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (malo oružje, C-91/05, EU:C:2008:288), i od 11. lipnja 2014., Komisija/Vijeće (okvirni sporazum s Filipinima, C-377/12, EU:C:2014:1903, osobito t. 55. i 60.).

47 Uvodna izjava 14. preambule Sporazuma o partnerstvu

48 Uvodna izjava 15. preambule Sporazuma o partnerstvu

– Zaključci o pristupu težišta u konkretnom slučaju

75. Sve u svemu, može se zaključiti da ciljevi i sadržaj Sporazuma o partnerstvu doista ukazuju na povezanost sa ZVSP-om. Međutim, suprotno stajalištu Vijeća, ta povezanost ni izbliza nije dovoljno snažna da se težište tog sporazuma pripiše ZVSP-u.

76. Smatram da navedena povezanost između Sporazuma o partnerstvu i ZVSP-a nije dovoljna kako bi potkrijepila tvrdnju da je u slučaju vanjskopolitičkih i sigurnosnih sastavnih dijelova riječ o jednom od više sastavnih dijelova tog sporazuma „koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi” [49]. Upravo suprotno, valja zaključiti da nedvojbena većina predmetnih područja ne ulazi u područje primjene ZVSP-a nego spada u različite politike iz dijela Ugovorâ koji se odnosi na razinu Zajednice. Zbog toga mi se čini da istodobna primjena pravnih osnova iz područja ZVSP-a i onih iz područja politika na razini Zajednice iz UFEU-a (kumuliranje pravnih osnova) nikako nije opravdana u predmetnom slučaju.

77. Uostalom, neprimjena pravnih osnova iz područja ZVSP-a ne dovodi ni do kakvog slabljenja vanjskopolitičkog i sigurnosnog sastavnog dijela Sporazuma o partnerstvu. Naime, gore navedene ciljevi i sadržaji Sporazuma o partnerstvu u vezi s vanjskom politikom i sigurnosti ne mogu se ostvariti isključivo klasičnim instrumentima ZVSP-a. Suprotno tomu, predanost demokraciji i vladavini prava, poštovanju ljudskih prava, mirnom rješavanju sporova i poštovanju međunarodnog prava među temeljnim su vrijednostima Unije, kojima se u skladu s horizontalnom klauzulom iz članka 21. stavka 1. UEU-a rukovodi u svojem cjelokupnom vanjskom djelovanju, dakle ne samo u okviru ZVSP-a, nego i, primjerice, u okviru zajedničke trgovinske politike (članak 207. UFEU-a) i razvojne suradnje (članak 208. stavak 1. i članak 209. stavak 2. UFEU-a).

78. U tom je pogledu Sud već presudio da se nadležnosti Unije u području razvojne suradnje ne smiju usko tumačiti te da se mjere potrebne za ostvarivanje ciljeva razvojne suradnje mogu odnositi na različita posebna područja [50]. Naposljetku, iz toga slijedi da nadležnosti Unije u području razvojne suradnje mogu uključivati i klauzule u sporazumu o suradnji i partnerstvu koje su usmjerene političkom dijalogu i poštovanju ljudskih prava [51].

C. Poništenje pobijane odluke uz privremeno održavanje na snazi njezinih učinaka

79. Vijeće je s obzirom na prethodna razmatranja nepravilno utemeljilo donošenje pobijane odluke na pravilima iz članka 31. stavka 1. prve rečenice UEU-a. Stoga se može prihvatiti tužbeni razlog za poništenje koji je istaknula Komisija.

80. Pri donošenju odluke o stajalištu koje treba donijeti u ime Europske unije u okviru Vijeća za suradnju Vijeće je zbog primjene članka 31. stavka 1. prve rečenice UEU-a pogrešno smatralo da postoji zahtjev u pogledu jednoglasnosti, umjesto da se glasovalo kvalificiranom većinom. Ne može se isključiti da bi sadržaj odluke na temelju pravila o kvalificiranoj većini bio drukčiji nego u slučaju jednoglasnosti [52].

49 Vidjeti još jednom mišljenje 2/00 od 6. prosinca 2001. (Kartagenski protokol o biološkoj sigurnosti, EU:C:2001:664, t. 23.), i presude od 11. lipnja 2014., Komisija/Vijeće (Okvirni sporazum s Filipinima, C-377/12, EU:C:2014:1903, t. 34.), i od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, t. 44.)

50 Presude od 3. prosinca 1996., Portugal/Vijeće (Sporazum o suradnji s Indijom, C-268/94, EU:C:1996:461, t. 37. do 39.), i od 11. lipnja 2014., Komisija/Vijeće (Okvirni sporazum s Filipinima, C-377/12, EU:C:2014:1903, t. 38., 42. i 43.); slično tomu presuda od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (malo oružje, C-91/05, EU:C:2008:288, t. 92.)

51 Presude od 3. prosinca 1996., Portugal/Vijeće (Sporazum o suradnji s Indijom, C-268/94, EU:C:1996:461, osobito t. 24. i 39.), i od 20. svibnja 2008., Komisija/Vijeće (malo oružje, C-91/05, EU:C:2008:288, t. 65.)

52 U tom smislu presude od 23. veljače 1988., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (kokoši nesilice, 131/86, EU:C:1988:86, t. 11.), i od 29. ožujka 1990., Grčka/Vijeće (Černobil, C-62/88, EU:C:1990:153, t. 12.); vidjeti također presudu od 27. rujna 1988., Komisija/Vijeće (harmonizirani sustav, 165/87, EU:C:1988:458, t. 19.).

81. Slijedom toga treba poništiti pobijanu odluku u skladu s člankom 264. stavkom 1. UFEU-a. Pritom se radi pravne sigurnosti preporučuje, kao što podredno predlaže Vijeće, da se u skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a održe na snazi učinci poništene odluke do donošenja nove odluke u Vijeću uz primjenu odgovarajućeg pravila glasovanja, odnosno kvalificirane većine. Naime, Unija je na temelju stajališta utvrđenog tom odlukom već sudjelovala u donošenju odluka Vijeća za suradnju. Iako valja pažljivo razlikovati međunarodnopravno važenje tih odluka Vijeća za suradnju i važenje stajališta koje je prethodno utvrdilo Vijeće, potrebno je od samog početka otkloniti svaku sumnju u pogledu prirode i opsega vezanosti Unije pravnim aktom koji je donijelo Vijeće za suradnju.

82. Međutim, Sud u skladu s novijom sudskom praksom [53] treba održati na snazi pravne učinke pobijane odluke isključivo u razumnom roku potrebnom za donošenje nove odluke u Vijeću. U tom se smislu čini da je u predmetnom slučaju primjereno utvrditi razuman rok koji ne smije biti dulji od šest mjeseci.

VI. Troškovi

83. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika stranka koja ne uspije u postupku dužna je na zahtjev protivne stranke snositi troškove. Budući da prema rješenju koje sam predložila Vijeće u konačnici nije uspjelo sa svojom argumentacijom i s obzirom na to da je Komisija podnijela odgovarajući zahtjev, Vijeću valja naložiti snošenje troškova.

VII. Zaključak

84. S obzirom na prethodna razmatranja predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Poništava se Odluka Vijeća Europske unije (EU) 2017/477 od 3. ožujka 2017.

2. Održavaju se na snazi učinci poništene odluke dok Vijeće u razumnom roku koji ne smije biti dulji od šest mjeseci ne donese novu odluku kvalificiranom većinom.

3. Vijeće snosi troškove postupka.

53 Presude od 22. listopada 2013., Komisija/Vijeće (usluge koje se temelje na uvjetovanom pristupu, C-137/12, EU:C:2013:675, t. 81.), od 6. svibnja 2014., Komisija/Parlament i Vijeće (razmjena informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama, C-43/12, EU:C:2014:298, t. 56.), i od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (Revidirani Ugovor iz Lisabona, C-389/15, EU:C:2017:798, t. 84.); vidjeti osim toga presudu od 5. rujna 2012., Parlament/Vijeće (nadzor nad vanjskim morskim granicama, C-355/10, EU:C:2012:516, t. 90.)