Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 29 януари 2015 година[1]

Дело C-28/12

Европейска комисия
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Член 218 ДФЕС — Решение за подписване и временно прилагане на международни споразумения — Хибридно решение на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки — Алтернативна процедура — Правила за гласуване — Задължение за лоялно сътрудничество — Принцип на организационна автономия на институциите — Единно представителство на Съюза“

1. Възможно ли е след влизането в сила на Договора от Лисабон Съветът на Европейския съюз и представителите на правителствата на държавите — членки на Съюза, да приемат съвместно решения (наричани „смесени“ или „хибридни“) за вземане на необходимите мерки в рамките на различните фази от процедурата по воденето на преговори и сключването на международни споразумения, установена с член 218 ДФЕС? Допустимо ли е според правото на Съюза, по-специално при договаряне и сключване на смесени споразумения, сливане между, от една страна, акт на Съюза като решение на Съвета, който в областта на международните споразумения следва да се приема с квалифицирано мнозинство, и от друга страна, акт с междуправителствен характер, който по определение следва да се приема от всички заинтересовани държави? Какви роли играят в този контекст изискването за единно представителство на Съюза в международен план, свързаното с него задължение за тясно сътрудничество между Съюза и неговите държави членки, международноправното изискване за правна сигурност за договарящите страни по смесени споразумения, сключвани със Съюза и неговите държави членки, и принципът на автономия на институциите на Съюза?

2. По същество това са въпросите, пред които е изправен Съдът в настоящото дело, по което Европейската комисия иска отмяна на Решение 2011/708/ЕС, прието на 16 юни 2011 г. от Съвета и от представителите на държавите — членки на Европейския съюз, заседаващи в рамките на Съвета[2] (наричано по-нататък „обжалваното решение“) за подписването, от името на Съюза, и временното прилагане от Съюза и от неговите държави членки на две международни споразумения в областта на въздушния транспорт.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Решение на Съвета и на представителите на държавите — членки на Европейския съюз, заседаващи в рамките на Съвета, от 16 юни 2011 година за подписването от името на Съюза и временното прилагане на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати, от една страна, Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, Исландия, от трета страна, и Кралство Норвегия, от четвърта страна, и за подписването, от името на Съюза, и временно прилагане на Допълнителното споразумение между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, Исландия, от друга страна, и Кралство Норвегия, от трета страна, за прилагане на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати, от една страна, Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, Исландия, от трета страна, и Кралство Норвегия, от четвърта страна (ОВ L 283, стр. 1).

3. Макар на пръв поглед това дело да изглежда основно свързано с процедурата, в действителност неговият обхват надхвърля обикновените процедурни въпроси. Всъщност това дело засяга чувствителни въпроси относно упражняването на външните правомощия на Съюза. Следователно с разрешението, което следва да намери, Съдът ще трябва да уравновеси различните изисквания, които трябва да се вземат предвид по настоящото дело, като същевременно държи сметка за това как всъщност на практика протича процесът на вземане на решения и как Съюзът действа във външните си отношения.

I – **Обстоятелства, предхождащи спора**

4. На 25 и 30 април 2007 г. Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Съединените американски щати, от друга страна, подписват Споразумението за въздушен транспорт [3], впоследствие изменено с протокол, подписан в Люксембург на 24 юни 2010 г. [4] (наричано по-нататък „Споразумението за въздушен транспорт ЕС—САЩ“). Целта на това споразумение е по-специално да насърчава развитието на международния въздушен транспорт чрез отваряне на пазарите и постигане на максимални предимства за потребителите, въздушните превозвачи, работниците и населението от двете страни на Атлантическия океан.

5. Тъй като Споразумението за въздушен транспорт ЕС—САЩ предвижда възможност за присъединяване към него на трети страни, през 2007 г. Република Исландия и Кралство Норвегия подават искане за присъединяване. Така за присъединяването на тези две държави са договорени две международни споразумения. От една страна, Съюзът и неговите държави членки, Съединените американски щати, Република Исландия и Кралство Норвегия договарят споразумение за присъединяване, предназначено да разшири съответно приложното поле на споразумението за въздушен транспорт ЕС/САЩ по отношение на всяка от договарящите страни (ОВ L 283, 2011 г., стр. 3, наричано по-нататък „споразумението за присъединяване“). От друга страна, е договорено Допълнително споразумение между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, Исландия, от друга страна, и Кралство Норвегия, от трета страна, за прилагане на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати, от една страна, Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, Исландия, от трета страна, и Кралство Норвегия, от четвърта страна (ОВ L 283, 2011 г., стр. 16, наричано по-нататък „допълнителното споразумение“). Целта на това споразумение е да се гарантира запазването на двустранния характер на споразумението за въздушен транспорт ЕС—САЩ.

6. На 2 май 2011 г. Комисията приема Предложение за решение на Съвета (COM(2011) 239 окончателен) за подписване и временно прилагане на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати, от една страна, Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, Исландия, от трета страна, и Кралство Норвегия, от четвърта страна, и за подписване и временно прилагане на Допълнителното споразумение между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, Исландия, от друга страна, и Кралство Норвегия, от трета страна, за прилагане на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати, от една страна, Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, Исландия, от трета страна, и Кралство Норвегия, от четвърта страна. Това предложение предвижда решение само на Съвета и се основава на член 100, параграф 2 ДФЕС [5] във връзка с член 218, параграф 5 ДФЕС [6].

3 — ОВ L 134, стр. 4.

4 — Протокол за изменение на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати и Европейската общност и нейните държави членки, подписано на 25 и 30 април 2007 г., подписан в Люксембург на 24 юни 2010 г. (ОВ L 223, стр. 3).

5 — Съгласно тази разпоредба „Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да приемат съответните разпоредби относно морския и въздушния транспорт. […]“.

6 — Съгласно тази разпоредба „Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение, с което разрешава подписването на споразумението, както и, при необходимост, временното му прилагане преди влизането му в сила“.

7. Като не се съобразява с това предложение, Съветът приема обжалваното решение под формата на хибридно решение, тоест на решение едновременно на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета. Обжалваното решение е основано на член 100, параграф 2 ДФЕС във връзка с член 218, параграфи 5 и 8 ДФЕС[7].

8. Съгласно член 1 от обжалваното решение „[о]добрява се подписването [от името на Съюза] на [споразумението за присъединяване] и Допълнителното споразумение […], при условие за сключването на посочените споразумения“.

9. В член 2 от това решение се посочва, че „[п]редседателят на Съвета е оправомощен да посочи лицето(та), упълномощено(и) да подпише(ат) Споразумението за присъединяване и Допълнителното споразумение от името на Съюза“.

10. В член 3 от същото решение се посочва, че „Споразумението за присъединяване и Допълнителното споразумение се прилагат временно, считано от датата на подписване, от Съюза и доколкото това е допустимо от приложимото национално право, от неговите държави членки и от другите страни, до приключване на процедурите за сключването им“.

11. Споразумението за присъединяване и допълнителното споразумение са подписани в Люксембург и в Осло на 16 и 21 юни 2011 г.

II – **Искания на страните и производство пред Съда**

12. Комисията иска от Съда да отмени обжалваното решение, но да запази правните последици от него и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

13. Съветът иска от Съда да отхвърли жалбата като недопустима или неоснователна, и при условията на евентуалност, ако и доколкото Съдът отмени обжалваното решение, да обяви, че правните последици от това решение са окончателни, и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

14. С определение на председателя на Съда от 18 юни 2012 г. Европейският парламент е допуснат да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията, а Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Кралство Нидерландия, Република Полша, Португалската република, Република Финландия, Кралство Швеция и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

15. Съдебното заседание пред Съда е проведено на 11 ноември 2014 г.

III – **Анализ**

16. В своята жалба Комисията оспорва обжалваното решение в неговата цялост, като се опира на три основания. Първото основание е нарушение на процедурата и на условията във връзка с разрешаването на подписването и временното прилагане на международните споразумения от Съюза. Второто основание е нарушение на правилата за гласуване в Съвета, а третото —пренебрегване на определените в договорите цели и неспазване на принципа на лоялно сътрудничество. Преди да се анализират тези три основания, следва обаче да се анализира повдигнатото от Съвета възражение за недопустимост.

7 — Съгласно член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС „[п]о време на цялата процедура Съветът действа с квалифицирано мнозинство“.

А – *По допустимостта*

17. Съветът посочва три основания за недопустимост на жалбата на Комисията. На първо място, жалбата била недопустима, тъй като трябвало да бъде подадена срещу държавите членки, а не срещу Съвета. Всъщност Комисията оспорвала участието на държавите членки в обжалваното решение, а не укоримо действие, за което носи отговорност Съветът. На второ място, Съветът твърди, че жалбата е недопустима, тъй като с нея се оспорвало решение на държавите членки, което излизало от приложното поле на член 263 ДФЕС и следователно не можело да бъде предмет на контрол от страна на Съда. На трето място, според Съвета Комисията нямала правен интерес, тъй като исканата отмяна не би имала никакви правни последици.

18. Що се отнася до първия и втория довод, изтъкнати от Съвета, следва първо да се припомни, че трябва да е възможно оспорване с жалба за отмяна на всички приети от институциите разпоредби, които са предназначени да породят правни последици, независимо от естеството или формата им [8].

19. В случая обаче жалбата на Комисията е срещу акт, приет съвместно от Съвета и от представителите на държавите членки на основание по-специално на член 218, параграфи 5 и 8 ДФЕС. Както е видно от точки 8—10 от настоящото заключение, този акт разрешава както подписването и временното прилагане на съответните международни споразумения, що се отнася до Съюза, така и временното прилагане на тези споразумения от държавите членки, доколкото това е допустимо от приложимото национално право.

20. От това следва, от една страна, че Съветът е участвал в приемането на обжалваното решение, поради което действително се касае за разпоредба, приета от тази институция, и от друга страна, че обжалваното решение представлява акт, който произвежда правно действие и в това свое качество подлежи на съдебен контрол [9]. Така първият и вторият довод на Съвета следва да бъдат отхвърлени.

21. Що се отнася до третия довод на Съвета, достатъчно е да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика член 263, параграф 2 ДФЕС предоставя на посочените в него институции и на всяка държава членка правото да оспорват с жалба за отмяна законосъобразността на всеки акт на Съвета, който произвежда правно действие, без упражняването на това право да зависи от обосноваването на правен интерес [10]. Следователно, не е необходимо Комисията да доказва какъвто и да било правен интерес, за да подаде настоящата жалба. Така третият довод на Съвета също следва да бъде отхвърлен и по мое мнение, жалбата е допустима по отношение на обжалваното решение като цяло.

8 — Решение Комисия/Съвет (C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 39 и цитираната съдебна практика).

9 — Пак там (т. 40 и 41).

10 — Вж. в този смисъл решение Съвет/Комисия (C-45/86, EU:C:1987:163, т. 3). По-конкретно, основанието за благоприятното третиране на институциите на Съюза е тяхната роля на пазители на правния ред на Съюза, поради която не са носители на интереси, различни от тези на самия Съюз.

Б – *По същество*

1. Доводи на страните

а) По първото основание, а именно нарушение на процедурата и условията във връзка с разрешаването на подписването и временното прилагане на международните споразумения от Съюза

22. Комисията, подпомагана от Парламента, изтъква, че с приемането на обжалваното решение Съветът е нарушил член 13, параграф 2, първо изречение ДЕС[11] във връзка с член 218, параграфи 2 и 5 ДФЕС. Съгласно последната разпоредба Съветът бил единствената институция, овластена да разрешава подписването и временното прилагане на международно споразумение от Съюза. Ето защо решението следвало да бъде взето единствено от Съвета, а не и от държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета.

23. Като допуснал държавите членки, които действат колективно в рамките на Съвета, да участват в процеса на вземане на решения, Съветът дерогирал едностранно предвидената в член 218 ДФЕС процедура, въпреки че според съдебната практика той не можел да не спазва установените с договорите правила и да прибягва към алтернативни процедури за приемането на актове на Съюза. При тези условия Съветът също така не изпълнил задължението си да упражнява своите правомощия в границите, определени от процедурите и условията, предвидени от договорите по смисъла на член 13, параграф 2, първо изречение ДЕС.

24. По-специално, вследствие на влизането в сила на Договора от Лисабон трябвало процедурите на Съюза ясно да се разграничават от областите, в които държавите членки запазват възможността да упражняват своите правомощия. Така не било възможно сливане на междуправителствен акт с акт на Съюза. Предходната практика на прибягване към хибридни актове, по-специално в сектора на въздухоплаването, сега противоречала на процедурите на Съюза и вече не можело да бъде допускана.

25. Смесеният характер на международно споразумение, сключено от Съюза и от всяка от държавите членки, не означавал непременно, че е възможно решението на Съвета за неговото подписване и временно прилагане, прието на основание член 218 ДФЕС, да се измени чрез сливането му с междуправителствено решение на държавите членки. Такова включване в процеса на вземане на решения от Съвета не било необходимо нито по отношение на подписването на споразумението, нито по отношение на неговото временно прилагане.

26. Съветът, подпомаган от всички встъпили правителства, смята, обратно, че приемането на обжалваното решение под формата на хибридно решение не нарушава никоя разпоредба от Договорите.

27. Първо, Съветът нито се бил отклонил от разпоредбите на член 218, параграфи 2 и 5 ДФЕС, нито бил прибягнал към алтернативна процедура. Всъщност представителите на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, били приели две отделни решения, които се съдържали в обжалваното решение. От една страна, в съответствие с член 218 ДФЕС, в качеството си на членове на Съвета те разрешили подписването и временното прилагане на съответните споразумения от Съюза. От друга страна, в качеството си на представители на държавите членки те разрешили временното прилагане на тези споразумения от държавите

11 — Съгласно член 13, параграф 2 ДЕС „[в]сяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях. Институциите осъществяват лоялно сътрудничество помежду си“.

членки, доколкото това е допустимо от приложимото национално право. Последната част от обжалваното решение била приета съгласно процедури, които не са предвидени от Договорите. Следователно държавите членки не били участвали в предвидената в член 218, параграфи 2 и 5 ДФЕС процедура.

28. По-нататък Съветът счита, че тъй като съответните споразумения били смесени споразумения, приемането на хибридно решение със съавтори държавите членки напълно съответствало на смесената природа на споразуменията в основата на това решение и на факта, че държавите членки упражняват в определени отношения свои собствени правомощия. То представлявало допустима последица от сключването на смесени споразумения, като се вписвало в правна симетрия с тях.

29. Изборът на хибридно решение като форма на акта всъщност бил израз на задължението за тясно сътрудничество между Съюза и държавите членки, и на изискването на съдебната практика за единно представителство на Съюза. Този вид решения представлявали най-добрия начин за осигуряване на такова единство в международното представителство и за гарантиране на общ и съгласуван подход на Съюза и на неговите държави членки. Това важало в още по-голяма степен, когато, както в случая на разглежданите споразумения, частите от международното споразумение, по отношение на които е компетентен Съюзът, сами по себе си са свързани със и следователно неделими от частите, за които са компетентни държавите членки. Тезата на Комисията, че решенията на Съюза трябвало да фигурират в отделен акт, различен от междуправителствените решения, застрашавала сътрудничеството между държавите членки и Съюза и вредяла на ефективността на институционалната рамка за сключване на международни договори.

30. Освен това, по силата на принципа на автономия на институциите Съветът и държавите членки можели свободно да определят как точно да организират работата си. Обстоятелството, че това разрешение е съобщено с едно решение, изобщо не нарушавало процедурата, наложена с член 218, параграф 5 ДФЕС. Във всички случаи приемането на хибридно решение на практика водело до същия резултат като приемането на две решения, едното от Съвета, а другото — от представителите на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, или приемането само на едно решение от Съвета. Накрая, влизането в сила на Договора от Лисабон не се отразило на законосъобразността на хибридните решения и не забранявало тяхното приемане. Обратно, приемането на смесени решения било утвърдена практика, по-специално в сектора на въздушния транспорт, дори след влизането в сила на Договора от Лисабон.

б) По второто основание, а именно нарушение на правилата за гласуване в Съвета

31. Второто основание, което изтъква Комисията, подпомагана от Парламента, е че с приемане на обжалваното решение Съветът е нарушил член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС във връзка с материалноправното основание за приемането на мерки в областта на въздушния транспорт, а именно, член 100, параграф 2 ДФЕС. Всъщност, за разлика от решенията по смисъла на тези разпоредби, които следва да се приемат от Съвета с квалифицирано мнозинство, междуправителствен акт, приет колективно от представителите на правителствата на държавите членки, поради самата си природа трябва да бъде приет по общо съгласие на всички държави членки. Сливането на тези актове в едно решение и прилагане на общото съгласие по отношение на тях правело в конкретния случай невъзможно прилагането на гласуване с квалифицирано мнозинство, като фактически обезсмисляло въвеждането на такова гласуване с Договора от Лисабон като общо правило за процедурата по договаряне и сключване на международни споразумения от Съюза. Така то обезсмисляло предвидената в член 218,

параграф 8, първа алинея ДФЕС процедура и засягало като цяло ефективността на процедурите на Съюза. Освен това, поради сливането на тези два акта правното основание, посочено в хибридното решение, всъщност не указвало, че е следвана процедурата за гласуване в Съвета, която била мълчаливо, но очевидно заменена поради междуправителствения му аспект.

32. Парламентът добавя, че сливането на тези два вида актове предполага и накърняване на институционалното равновесие в процедурата, приложима за сключването на международни споразумения от Съюза, в нарушение на член 218, параграфи 6 и 10 ДФЕС.

33. Съветът, подпомаган от встъпилите правителства, смята, че е спазил посочените в Договорите правила за гласуване. Всъщност според Съвета обжалваното решение било прието с квалифицирано мнозинство в Съвета по въпросите от изключителна компетентност на Съюза и по общо съгласие на представителите на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, по въпросите от компетентността на държавите членки. Следователно било неточно да се казва, че то е прието с единодушие или че правилото за квалифицираното мнозинство е изменено. Обстоятелството, че нито една делегация в Съвета не е възразила срещу обжалваното решение, не можело да означава, че гласуването с квалифицирано мнозинство не е било спазено. Във всички случаи единодушното приемане на решението задължително предполагало, че е достигнато квалифицирано мнозинство. Освен това, постигането на консенсус между държавите членки не засягало ефективността на действията на Съюза или на неговите процедури.

34. Съветът и някои правителства също така изтъкват, че в областта на международните споразумения кумулирането на няколко правила за гласуване било обичаен начин на действие, съобразен със съдебната практика. Освен това, според финландското правителство избраният от Съвета начин на гласуване се основавал на член 293, параграф 1 ДФЕС, съгласно който, когато действа по предложение на Комисията, Съветът може да измени това предложение само като действа с единодушие. В случая, тъй като е изменил предложението на Комисията, що се отнася до член 3 от обжалваното решение, Съветът при всяко положение трябвало да гласува с единодушие.

в) По третото основание, а именно пренебрегване на определените в договора цели и неспазване на принципа на лоялно сътрудничество

35. Комисията, подпомагана от Парламента, упреква Съвета, че е нарушил целите на Договорите и принципа на лоялно сътрудничество, посочен в член 13, параграф 2 ДЕС. Като позволил на държавите членки да участват в процедурите на Съюза, Съветът, първо, „породил неяснота“ относно независимата правосубектност на Съюза в международните отношения. Изпратеното от Съвета към международната общност послание било, че Съюзът не е овластен да приема самостоятелно решения. По-нататък, действайки по този начин, Съветът не спазил принципа на лоялно сътрудничество, според който е трябвало да упражни правомощията си така, че да не заобикаля предвидените в член 218 ДФЕС процедури на Съюза. Съветът нарушил този принцип както в институционалните отношения, така и спрямо Съюза като цяло. Накрая, Съветът отслабил институционалната рамка на Съюза, като възложил на държавите членки роля в Съюза, която не е предвидена в Договорите, и по-специално в член 218 ДФЕС, и по този начин създал опасност от даване на предимство на интересите на държавите членки пред тези на Съюза.

36. Съветът, подпомаган от встъпилите правителства, смята, че обжалваното решение не създава ни най-малко объркване за трети страни или за международната общност. Напротив, в контекста на смесените споразумения за третите страни щяло да бъде объркващо, ако видели само решението на Съвета, без решение за присъединяване към него на държавите членки. Впрочем обжалваното решение не само съответствало на целта за единство на международното

представителство на Съюза, но и гарантирало, насърчавало и укрепвало това единство, като добре откроявало общата позиция на Съюза и на неговите държави членки. Приемането на такова решение било израз на задължението за тясно сътрудничество и общ подход на Съюза и на държавите членки. Обратно, приемането на решение само на Съвета без държавите членки могло да създаде навън образа на разединен Съюз, а пътят на паралелната междуправителствена процедура съдържал рискове от различия между държавите членки и забавяне. Така тази процедура била по-малко благоприятна по отношение на преследваните с Договора цели. Във всички случаи, хибридното решение съставлявало вътрешен акт на Съюза, който не бил предназначен да стигне до знанието на трети държави, а дори и ако стигнел до знанието им, малко вероятно било да се придаде някаква важност на определянето на неговите автори.

2. Анализ

37. Със своята жалба Комисията иска от Съда да отмени обжалваното решение, отнасящо се, от една страна, до подписването от Съюза, и от друга страна, до временното прилагане от Съюза и от неговите държави членки на споразумението за присъединяване и на допълнителното споразумение, тъй като това решение е прието съвместно от Съвета и от представителите на държавите членки като хибриден акт, в който са слети акт на Съюза и междуправителствен акт.

38. Както следва да се отбележи в самото начало, Комисията твърди изрично, че с жалбата си не оспорва смесения характер на съответните две международни споразумения[12]. Следователно обхватът на жалбата по настоящото дело е ограничен само до въпроса за законосъобразността на приемането на обжалваното решение в качеството му на хибридно решение.

39. По-нататък, също в самото начало отбелязвам, че макар от формална гледна точка да представлява един акт, от материалноправна гледна точка обжалваното решение всъщност съдържа две отделни решения, а именно, от една страна, решение на Съвета за подписването и временното прилагане на съответните споразумения от Съюза, и от друга страна, междуправителствен акт на представителите на държавите членки за временното прилагане на посочените споразумения от държавите членки. Именно законосъобразността на съвместното приемане на тези два различни акта и на тяхното сливане в един акт се оспорва от Комисията.

40. По мое мнение трите основания на жалбата на Комисията засягат различни аспекти на този въпрос, като същевременно се застъпват на различни равнища. Всъщност тази жалба по същество повдига два вида проблеми. От една страна, в частта, която можем да определим като *вътрешна*, настоящото дело засяга прилагането на разпоредбите относно процедурите и правилата за гласуване за приемането на актове на Съюза, свързани с договаряне и сключване на международни споразумения в процедурната рамка, установена с член 218 ДФЕС. В този контекст се поставя и въпросът за обхвата на организационната и функционалната автономия, присъща на институциите на Съюза. От друга страна, в своята *външна* част настоящото дело засяга и изисквания относно конкретното протичане на външната дейност на Съюза. Всъщност то повдига въпроси, засягащи по-специално изискването за единно представителство на Съюза на международната сцена и свързаното с него задължение за тясно сътрудничество между Съюза и държавите членки в рамките на процедурата по договаряне и сключване на смесени споразумения. То също така е свързано с международноправните задължения, които произтичат от външната дейност на Съюза по отношение на другите договарящи страни.

12 — Както обяснява Комисията в писменото си становище, като се има предвид, че съответните две споразумения засягат просто присъединяването на Република Исландия и на Кралство Норвегия към споразумението за въздушен транспорт ЕС—САЩ, което вече е сключено под формата на смесено споразумение, тя не възнамерява да оспорва смесения характер на тези споразумения, за да избегне пораждането на правна и политическа несигурност в отношенията между Съюза и Съединените американски щати.

41. Следователно за разрешаване на повдигнатите в настоящото дело правни проблеми не е достатъчно до се разгледат вътрешните процедурни въпроси, а трябва да вземе предвид и отражението на тези въпроси върху външната дейност на Съюза. Така това налага извършване на преценка, която да уравновеси различните принципи и практическите изисквания, които трябва да се вземат предвид в настоящото дело. При тези обстоятелства смятам за уместно да анализирам трите основания заедно, като ще започна с общо представяне на повдигнатите в настоящото дело въпроси, а след това ще разгледам твърдените от Комисията в нейната жалба нарушения в светлината на изведените в съдебната практика принципи.

а) По процедурната рамка за договаряне и сключване на международни споразумения от Съюза, предвидена в член 218 ДФЕС

42. Що се отнася до вътрешната му част, настоящото дело повдига първо въпрос относно съответствието на процедурата, следвана при приемане на обжалваното решение, на разпоредбите на член 218 ДФЕС.

43. От член 218, параграф 1 ДФЕС е видно, че този член урежда процедурата за договаряне и сключване на споразумения между Съюза и трети държави или международни организации. Този член, включен в дял V „Международни споразумения“ от част пета „Външна дейност на Съюза“ от ДФЕС, представлява обща разпоредба, чиято цел е да се предвиди една единна процедура за договаряне и сключване на посочените договори от Съюза. Тази разпоредба е израз, от една страна, на новата структура на Съюза след формалното изчезване на стълбовете с влизането в сила на Договора от Лисабон [13], и от друга страна, на новото засилено измерение на външната дейност на Съюза, чийто израз е въвеждането на членове 21 ДЕС и 22 ДЕС и на част V от посочения договор.

44. Така предвидената с член 218 ДФЕС процедура се прилага за всички договаряни и сключвани от Съюза споразумения, независимо от тяхната природа и съдържание, с изключение на изрично предвидените с особени разпоредби на Договорите случаи [14]. Впрочем тази разпоредба се прилага за споразуменията, сключени в областта на общата външна политика и политика за сигурност. По-специално, нищо не сочи, че този член не би следвало да се приложи в случая на международно споразумение, сключено под формата на смесено споразумение.

45. Тъй като процедурата за сключване на международно споразумение обхваща различни етапи, член 218 ДФЕС уточнява правилата относно тези етапи, както и съответните роли и правомощия на различните институции, които участват в договарянето и сключването на международни споразумения от Съюза.

46. По-конкретно, що се отнася до разпоредбите от значение за настоящото дело, от член 218, параграф 2 ДФЕС е видно, че Съветът е институцията, оправомощена да разрешава започване на преговорите, да приема указанията за водене на преговорите, да разрешава подписването и да сключва споразуменията на Съюза. Така съгласно параграф 5 от същия член именно Съветът по предложение на преговарящия приема решение, с което разрешава подписването на споразумението, както и при необходимост временното му прилагане преди влизането му в сила. Параграф 6 от същия член, от една страна, предвижда, че Съветът по предложение на преговарящия приема решение за сключване на споразумението, и от друга страна, предоставя на Парламента правомощие за одобряване или само за консултиране според предмета на

13 — Преди това различни разпоредби в Договорите предвиждаха различни процедурни правила за договаряне и сключване на международни споразумения според това дали тези споразумения са сключени в рамките на първия стълб (член 300 ДЕО) или в рамките на втория или третия стълб (съответно членове 24 ДЕС и 38 ДЕС).

14 — Като член 207 ДФЕС или член 219 ДФЕС.

споразумението, което трябва да бъде сключено. В член 218, параграф 8 ДФЕС е закрепено общото правило, съгласно което по време на цялата процедура Съветът действа с квалифицирано мнозинство, освен ако са налице предвидените във втората алинея на тази разпоредба изключения.

47. От контекста, в който се вписва член 218 ДФЕС, както и от неговия текст и структура — и по-специално, от неговата цел, насочена към установяване на обща система и общи процедурни правила за договаряне и сключване на международни споразумения от Съюза — следва, че освен в случаите на изрично предвидените от самите Договори изключения, Съветът не може да не следва предвидените в посочения член процедури, като прибегне към алтернативни или различни от предвидените в посочения член процедури на различните фази на процедурата по договаряне и сключване на международни споразумения. По-специално, Съветът не може да приема актове, различни от решенията, предвидени за определен етап от посочената процедура, или приети при условия, различни от изискваните от самия член 218 ДФЕС[15]. Задължението на Съвета да следва наложените с Договорите процедури произтича и от член 13, параграф 2 ДЕС, съгласно който всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях.

48. В това отношение следва още да се отбележи, че освен що се отнася до два конкретни въпроса[16], член 218 ДФЕС не предвижда в никакъв момент намеса на държавите членки в процедурата по договаряне и сключване на международни споразумения от Съюза[17]. Следователно от държавите членки като такива не се очаква да играят каквато и да било роля в рамките на процедурата по смисъла на член 218 ДФЕС, която е процедура на самия Съюз.

49. Тази констатация не се поставя под въпрос от обстоятелството, че член 218 ДФЕС се прилага не само за споразуменията, които са само на Съюза, а и за смесените споразумения. Всъщност в случая на смесените споразумения член 218 ДФЕС се прилага единствено за участието на Съюза, а не на държавите членки, в смесеното споразумение. Участието на последните в смесените споразумения се урежда, що се отнася до вътрешната част на това участие, от всяко национално право, а що се отнася до външната част на тяхното участие, от международното публично право[18].

б) По правното основание и правилата за гласуване

50. По-нататък, приемането на обжалваното решение като хибридно решение, в което се сливат акт на Съюза и междуправителствен акт, повдига въпроси относно, от една страна, използваното правно основание, и от друга страна, спазването на предвидените от Договорите правила за гласуване.

51. Както следва да се припомни в това отношение, Съдът е приел, че изискването за спазването на принципа на правната сигурност налага всеки акт, който има за цел да породи правни последици, да черпи своята задължителна сила от разпоредба на общностното право, която трябва да бъде изрично посочена като правно основание и да предписва правната форма, в която актът следва да бъде издаден. Това посочване, първо, е необходимо за определяне на

15 — Вж. по аналогия решение Комисия/Съвет (C-27/04, EU:C:2004:436, т. 81). В своето писмено становище Съветът оспорва приложимостта на това решение в настоящото дело, доколкото решението засягало друга ситуация, а именно, случай, в който Съветът не е приел предвидения акт, и област, различна от международните отношения на Съюза. В това отношение аз смятам обаче, че принципните изводи на Съда в посоченото решение са общоприложими винаги когато, както в случая на член 218 ДФЕС, Договорите предвиждат точни разпоредби относно процедурата, която да се следва в определени области.

16 — Касае се, от една страна, за споразумението за присъединяване на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., разгледано в член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС, и от друга страна, за възможността да се поиска предварително становище на Съда по силата на параграф 11 от същия член.

17 — В същия смисъл вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Комисия/Съвет (C-114/12, EU:C:2014:224, т. 174).

18 — В същия смисъл пак там (т. 171).

реда за гласуване в Съвета, второ, придобива особено значение с оглед на запазването на правомощията на общностните институции, имащи отношение към процедурата по приемане на актовете, и трето, определя разпределянето на правомощията между Общността и държавите членки, като не допуска пораждане на объркване, що се отнася до естеството на компетентността на Общността, нито отслабване на възможността ѝ да защитава позицията си в международни преговори [19].

52. Освен това също така е важно да се отбележи, че както Съдът многократно е посочвал, правилата за формиране на волята на институциите на Съюза са установени в Договора и прилагането им не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции [20]. Само Договорите могат в особени случаи да овластят институция да променя установена от тях процедура за вземане на решения. Освен това, да се признае на институция възможността да се отклонява от установената от Договорите процедура за вземане на решения и да прилага алтернативна процедура би означавало, от една страна, да ѝ се признае възможността да решава едностранно да не спазва предвидените в Договора правила, което определено е недопустимо [21], и от друга страна, би ѝ позволило да наруши принципа на институционалното равновесие, който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции [22].

53. В това отношение следва още да се отбележи, че Съдът е възприел по-скоро предпазлив подход по отношение на сливането на различни процедури за приемане на актове на Съюза. Така, що се отнася до прибягването към двойно правно основание, съгласно постоянната съдебна практика две правни основания не могат да се използват заедно, ако установените за всяко едно от тях процедури са несъвместими [23]. Именно такъв е случаят по делото, известно като „Титанов диоксид“ [24], чиято приложимост за настоящото дело беше предмет на дълъг дебат между страните. В случая, разглеждан по това дело, Съветът приема директива [25] с единодушие на основание член 130 S от Договора за ЕИО [26], а Комисията в своята жалба за отмяна изтъква, че тази директива е трябвало да бъде приета на основание член 100 A от Договора за ЕИО, който предвижда, че Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство [27]. Съдът заключава, че при едновременно използване на две правни основания Съветът би бил задължен във всички случаи да гласува с единодушие, което би застрашило един основен елемент от процедурата по сътрудничество, а именно, гласуването с квалифицирано мнозинство, и с това би обезсмислило тази процедура [28] [29].

19 — Решение Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 39, 48 и 49).

20 — Вж. решение Обединено кралство/Съвет (68/86, EU:C:1988:85, т. 38) и решение Парламент/Съвет (C-133/06, EU:C:2008:257, т. 54).

21 — Вж. решение Парламент/Съвет (EU:C:2008:257, т. 55 и 56).

22 — Пак там (т. 57) и решение Парламент/Съвет (C-70/88, EU:C:1990:217, т. 22). Вж. също член 13, параграф 2 ДЕС.

23 — Решения Парламент/Съвет (C-164/97 и C-165/97, EU:C:1999:99, т. 14), Комисия/Съвет (C-338/01, EU:C:2004:253, т. 57) и Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 45 и сл., и цитираната съдебна практика).

24 — Решение Комисия/Съвет, известно като решение „Титанов диоксид“ (C-300/89, EU:C:1991:244, вж. по-специално т. 17—21).

25 — Вж. конкретно Директива 89/428/ЕИО на Съвета от 21 юни 1989 година относно процедурите за хармонизиране на програмите за намаляване и евентуално премахване на замърсяването, причинявано от отпадъците от производството на титанов диоксид (ОВ L 201, стр. 56).

26 — Този член предвижда за действията в областта на околната среда гласуване с единодушие в Съвета след обикновена консултация с Парламента.

27 — Този член, който съответства по същество на днешния член 114 ДФЕС, предвижда прилагане на процедурата на сътрудничество с Европейския парламент, в рамките на която Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство.

28 — Вж. точки 16—20 от посоченото съдебно решение. В точка 21 от това решение Съдът също така приема, че прерогативите на Парламента са нарушени. Същевременно, както е видно от посочените в следващата бележка под линия съдебни решения, според съдебната практика не е задължително да са нарушени прерогативите на Парламента, за да се приеме, че правните основания са несъвместими, тъй като несъвместимостта на правилата за гласуване е достатъчна за тази цел.

29 — По други дела Съдът е установил, че разглежданите две правни основания са несъвместими, доколкото за приемането на акт на едното основание се изисква единодушие, а за валидното приемане на акт на другото е достатъчно квалифицирано мнозинство. Вж. решение Комисия/Съвет (68/86, EU:C:2004:253, т. 58) и решение Парламент/Съвет (EU:C:2012:472, т. 47 и 48).

в) По принципа на автономия на институциите

54. Съветът и някои държави членки изтъкват, че приемането на хибридни решения било израз на принципа на автономия на институциите на Съюза, който позволявал на Съвета да избира формата за предоставяне на необходимите разрешения в процедурата за договаряне и сключване на международни споразумения.

55. Всъщност в рамките на своите правомощия институциите на Съюза са овластени да определят свободно правилата за функционирането си. Това право е израз на принципа на автономия на институциите, който произтича от разпоредбите на Договорите, възлагащи на посочените институции компетентността да приемат сами своите вътрешни правилници, за да осигурят собственото си функциониране и това на своите служби [30]. Този принцип, многократно признат от Съда [31], е следствие от възложената на институциите специфична мисия да действат в интерес на Съюза и представлява съществено условие за тяхното добро функциониране [32]. Така Съветът е приел свой вътрешен правилник, който определя правилата за неговото функциониране и неговата организация [33].

56. Принципът на автономия на институциите обаче не е неограничен. Тази автономия следва да се упражнява, съгласно член 13, параграф 2, първо изречение ДЕС, „в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите“ и „в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях“. Следователно, макар всяка институция да е овластена — по силата на правото да определя вътрешната си организация, предоставено със съответните разпоредби от Договорите — да приема подходящите мерки за осигуряване на доброто си функциониране и протичането на своите процедури [34], тези мерки или тяхното прилагане не могат да дерогират предвидените с Договорите процедури. Освен това правомощието за определяне на вътрешната организация не може да засяга институционалното равновесие или разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки.

57. От друга страна, принципът на автономия на институциите представлява ограничение по отношение на държавите членки. Всъщност този принцип предполага вътрешното функциониране и организацията на институциите да бъдат изцяло независими от държавите членки [35], които следва да се въздържат от намеса в самоопределянето на организацията, процедурите и функциите на институциите на Съюза в установените с Договорите граници. Това задължение за ненамеса на държавите членки освен това е израз на принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС.

30 — Вж. по-специално, що се отнася до Парламента, член 232 ДФЕС, що се отнася до Европейския съвет, член 235, параграф 3 ДФЕС, що се отнася до Съвета, член 240, параграф 3 ДФЕС, и що се отнася до Комисията, член 249, параграф 1 ДФЕС.

31 — Съдът е признал принципа на автономия на институциите по отношение на различни аспекти от техните дейности като например, що се отнася до избора на техните длъжностни лица и служители (вж. наред с други решение AB, C-288/04, EU:C:2005:526, т. 26 и 30), или във връзка с поправянето на вредите, причинени от институциите и от техните служители при изпълнение на функциите им, решение Sayag (9/69, EU:C:1969:37, т. 5 и 6).

32 — В това отношение вж. заключенията на генералния адвокат Geelhoed по дело Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, т. 98) и по дело AB (C-288/04, EU:C:2005:262, т. 23).

33 — Вж. Процедурния правилник на Съвета, приложен към Решение 2009/937/ЕС на Съвета от 1 декември 2009 година за приемане на неговия процедурен правилник (ОВ L 325, стр. 36), изменен впоследствие.

34 — Вж. в този смисъл решение Люксембург/Парламент (230/81, EU:C:1983:32, т. 38).

35 — Вж. заключенията на генералния адвокат Geelhoed по дело Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (EU:C:2003:224, т. 98) и по дело AB (EU:C:2005:262, т. 23).

г) По изискването за единство на международното представителство на Съюза и по принципа на лоялно сътрудничество

58. Що се отнася до външната му част, настоящото дело първо повдига въпроси относно представителството на Съюза на международната сцена и конфигурацията на отношенията между Съюза и неговите държави членки в това отношение.

59. Позициите на страните по този въпрос са изцяло противоположни. Всъщност Комисията смята, че приемането на хибридни решения може да „породи неяснота“ относно независимата правосубектност на Съюза в международните отношения, докато Съветът смята, че хибридните решения във възможно най-голяма степен отразяват сътрудничеството между Съюза и държавите членки.

60. В това отношение следва първо да се припомни, че Договорите предвиждат изрично задължение за лоялно взаимно сътрудничество между Съюза и неговите държави членки (член 4, параграф 3 ДЕС) и между институциите на Съюза (член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС)[36]. По-специално, съгласно член 4, параграф 3, трета алинея ДЕС държавите членки имат задължението да съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза.

61. По-нататък, следва също да се отбележи, че когато е разглеждал въпроси относно външната дейност на Съюза, Съдът многократно е подчертавал изискването за единно представителство на Съюза на международната сцена[37] и необходимостта да се гарантират единство и съгласуваност на действията и представителството на Съюза във външните отношения[38].

62. Тези изисквания са още по-големи, когато областта на дадено споразумение или конвенция е отчасти в сферата на компетентността на Съюза и отчасти в сферата на компетентността на държавите членки, а споразуменията се сключват като смесени споразумения, както в случая на споразумението за присъединяване и допълнителното споразумение. В тези случаи съдебната практика поставя особен акцент на факта, че посочените изисквания за единно представителство на Съюза и гарантиране на единство и съгласуваност във външните отношения на Съюза налагат да се осигури тясно сътрудничество между държавите членки и институциите на Съюза както в процеса на договаряне и сключване, така и при изпълнението на поетите ангажименти[39]. Следователно налице е тясна връзка между изискването за единно представителство на Съюза на международната сцена и задължението за лоялно взаимно сътрудничество между Съюза и държавите членки[40].

36 — Вж. в това отношение решение Парламент/Съвет (C-65/93, EU:C:1995:91, т. 23, 27 и 28).

37 — Вж. наред с други становища 2/91 (EU:C:1993:106, т. 36) и 1/94 (EU:C:1994:384, т. 108), както и решение Комисия/Швеция (C-246/07, EU:C:2010:203, т. 73 и цитираната съдебна практика).

38 — Решения Комисия/Люксембург (C-266/03, EU:C:2005:341, т. 60), Комисия/Германия (C-433/03, EU:C:2005:462, т. 66) и Комисия/Швеция (EU:C:2010:203, т. 75).

39 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Швеция (EU:C:2010:203, т. 73 и цитираната съдебна практика).

40 — Вж. в това отношение решения Комисия/Ирландия (C-459/03, EU:C:2006:345, т. 173 и 174) и Комисия/Швеция ((EU:C:2010:203, т. 69—71 и 73, и цитираната съдебна практика).

63. В този контекст Съдът е признал, от една страна, че институциите и държавите членки следва да приемат всички необходими мерки за осигуряване във възможно най-пълна степен такова сътрудничество [41]. От друга страна, е признал, че от предвиденото в член 4, параграф 3, трета алинея ДЕС задължение за лоялно сътрудничество следва, че държавите членки не трябва да участват в упражняването на прерогативите на Съюза, тъй като такова право имат само институциите на Съюза, и не трябва да поставят под въпрос способността на Съюза да действа самостоятелно във външните отношения [42].

д) По значението на обжалваното решение за третите държави

64. Настоящото дело поставя и въпроса за значението на хибридните решения за третите държави — договарящи страни по международното споразумение. Всъщност Съветът и някои правителства квалифицират решения, подобни на обжалваното, като чисто вътрешни актове. От това според тях следва, че тези актове не са предназначени да стигнат до знанието на третите държави, поради което последните не придават значение на определянето на авторите на тези актове.

65. В това отношение следва да се припомни, от една страна, че при приемането на акт Съюзът е длъжен да спазва изцяло международното право, включително международния обичай, който обвързва институциите на Съюза [43]. От друга страна, когато Съюзът и неговите държави членки сключват международни споразумения, независимо дали под формата на смесени споразумения или не, те трябва да спазват международното право, кодифицирано, що се отнася до обичайните норми на правото на Договорите, с Виенските конвенции от 1969 г. и от 1986 г [44].

66. Общо правило в международното право е, че мерките, чрез които страната изпълнява в съответствие с вътрешното си право или, в случая на международна организация, с вътрешните си организационни правила своите задължения, произтичащи от международен договор, по принцип не засягат другите държави — страни по конвенцията [45].

67. Същевременно обаче, от една страна, международното право признава определено, макар и ограничено значение на вътрешноправните разпоредби относно компетентността за сключване на договори, както и на вътрешните правила на международна организация [46]. Следователно решение, прието в рамките на предвидената в член 218 ДФЕС процедура, не е напълно без значение за останалите договарящи държави с оглед на международното право.

41 — Вж. в това отношение становище 2/91 (EU:C:1993:106, т. 38) и решение Комисия/Съвет (C-25/94, EU:C:1996:114, т. 48).

42 — Вж. в този смисъл разискване 1/78 (Recueil, 1978, стр. 2151, т. 33) по отношение на член 192 от Договора за ЕОАЕ, чийто текст съответства по същество на член 4, параграф 3, трета алинея ДЕС.

43 — Решение Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 101 и цитираната съдебна практика).

44 — Виенска конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331) и Виенска конвенция за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации от 21 март 1986 г. (A/CONF.129/15).

45 — Всъщност според член 27 от посочените Виенски конвенции от 1969 г. и от 1986 г. страна по договор не може да се позовава на разпоредбите на своето вътрешно право — или в случая на международна организация, на организационните си правила — като оправдание за неизпълняване на договора. Това правило обаче не накърнява член 46 от тези две конвенции (вж. следващата бележка под линия).

46 — Съгласно член 46 от двете Виенски конвенции от 1969 г. и от 1986 г. нарушение на вътрешното право относно компетентността за сключване на договори придобива значение само когато е явно или засяга норма от особено важно значение. Вж. също член 5 от посочените конвенции.

68. От друга страна, в случай че споразумението е сключено като смесено споразумение и поради това Съюзът и неговите държави членки могат да бъдат разглеждани като несъмнено свързани, но отделни страни по споразумението, изискванията за правна сигурност между страните по международно споразумение и задължението за добросъвестно изпълнение на Договорите [47] по мое мнение налагат вътрешният акт на Съюза, с който той одобрява смесеното споразумение, да не може да прикрие факта, че Съюзът е пълноправна договаряща страна по споразумението.

е) По законосъобразността на обжалваното решение

69. В случая законосъобразността на обжалваното решение следва да се прецени в светлината на всички изложени в предходните точки принципи и на изтъкнатите в тях изисквания. За тази цел най-напред следва да бъде разгледано това решение.

70. Що се отнася, първо, до неговите автори, от заглавието на обжалваното решение и указанието, съдържащо се преди първия подпис, е видно, че то представлява акт, приет съвместно от Съвета и от представителите на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета. По-нататък, що се отнася до правното основание, на което е прието обжалваното решение, следва да се установи, че то посочва изрично, че се основава на член 100, параграф 2 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 5 и параграф 8, първа алинея ДФЕС. Всички тези правни основания предвиждат приемане на акт с квалифицирано мнозинство. Обжалваното решение не посочва никакво друго правно основание.

71. По-нататък, що се отнася до съдържанието на обжалваното решение, от точки 8—10 и 19 от настоящото заключение е видно, че то разрешава както подписването и временното прилагане на съответните международни споразумения, що се отнася до Съюза, така и временното прилагане на тези споразумения от държавите членки, доколкото това е допустимо от приложимото национално право. Този акт включва всички посочени елементи, без да е възможно ясно да се установи коя част е решението (в материалноправен смисъл) на Съвета и коя — решението на представителите на държавите членки. Това личи особено ясно от формулировката на член 3 от обжалваното решение, който обединява в една разпоредба разрешението за временно прилагане на съответните споразумения от Съюза и от държавите членки.

72. В светлината на съдържанието на обжалваното решение и на начина, по който то е структурирано, се налага изводът, че и Съветът, и представителите на държавите членки са участвали в приемането на това решение в неговата цялост и във всички негови елементи. Така, от една страна, представителите на държавите членки са участвали в разрешаването на подписването и временното прилагане на съответните споразумения от Съюза, а Съветът е участвал в разрешаването на временното прилагане на посочените споразумения от държавите членки [48].

73. Впрочем тази констатация се потвърждава от процедурните правила, следвани при приемането на обжалваното решение, които показват, че не е имало процедура по приемане на решението на Съюза, отделна от процедурата по приемане на междуправителствения акт на държавите членки. Всъщност, макар в своите писмени становища редица държави членки да разглеждат възможността двете материалноправни части на обжалваното решение да са били приети с отделни процедури по гласуване, в съдебното заседание пред Съда Съветът

47 — Вж. съответния член 26 от Виенските конвенции от 1969 г. и от 1986 г.

48 — Съдът тълкува по същия начин хибридно решение на Съвета и на представителите на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, в своя анализ на допустимостта на жалбата в решение Комисия/Съвет (EU:C:2014:2151, т. 41).

окончателно уточни, че обжалваното решение е прието наведнъж с консенсус, съгласно опростена процедура без дискусии и без провеждане на гласуване. Следователно не е имало отделни процедури на вземане на решение за двете части на акта, а една-единствена процедура по приемане.

74. Предходните констатации ме карат да считам следното.

75. На първо място, обжалваното решение в качеството си на хибриден акт представлява акт, който не е предвиден в Договорите. По-специално, касае се за акт, който Съветът е приел в рамките на един от етапите на процедурата по договаряне и сключване на международни споразумения от Съюза, но който не е предвиден в член 218 ДФЕС. Освен това, този акт е приет съгласно процедура, която също не е предвидена в посочения член. Всъщност, както вече изтъкнах в точка 48 от настоящото заключение, член 218 ДФЕС не предвижда никаква роля за държавите членки като такива в рамките на процедурата по приемане на актовете, които Съюзът следва да приема на различните етапи от предвидената в този член процедура. Следователно, като е привлякъл държавите членки към приемането на обжалваното решение, Съветът едностранно се е отклонил от тази процедура и е приел акт, който не е предвиден в Договорите.

76. На второ място, поради приемането му наведнъж във всички негови неделими компоненти хибридният акт е приет в рамките на една-единствена процедура на вземане на решения, в която са смесени предвидената в член 218, параграфи 5 и 8 ДФЕС процедура за приемане на акт на Съюза с квалифицирано мнозинство и процедура, не само чужда на правната рамка на Съюза, но и насочена към приемане на акт, който не е предвиден в Договорите и чието приемане изисква общото съгласие на всички участващи държави. Впрочем Съветът и някои правителства сами признават, че процедурните правила за приемане на междуправителственото решение са извън правната рамка на Договорите.

77. Друга последица от това сливане е, че посочените в обжалваното решение правни основания реално не са били определящи, за да се установи кое правило за гласуване трябва да се следва за приемането на хибридния акт. Всъщност, докато тези правни основания изискват приемането на решение с квалифицирано мнозинство, за приемането на хибридния акт в тази му форма е било необходимо общо съгласие поради оформянето му като акт, чиито две материалноправни части съставляват неделимо цяло. Според мен това задължително води до обезсмисляне на процедурата по приемане на актове с квалифицирано мнозинство и по смисъла на съдебната практика „Титанов диоксид“ поставя под въпрос правилото, че актовете се приемат с мнозинство, което правило е основно за предвидената в член 218 ДФЕС процедура[49].

78. От тези съображения следва, че приемането на обжалваното решение под формата на хибриден акт не съответства на член 218, параграфи 2, 5 и 8 ДФЕС, нито на изразените в съдебната практика изисквания, посочени в точки 47 и 51—53 от настоящото заключение.

79. Що се отнася до спазването на правилата за гласуване, трябва да отбележа още, че тук не става въпрос да се поставят под съмнение правилата, уреждащи протичането на процедурите по гласуване в рамките на Съвета, чиято организация спада към неговата сфера на автономия. Законосъобразността на вътрешната процедура по гласуване, опростена и без дискусии,

49 — Съветът и някои встъпили правителства оспорват приложимостта на посочената съдебна практика „Титанов диоксид“ (EU:C:1991:244) в настоящия случай. В това отношение според мен е вярно, че делото „Титанов диоксид“ и настоящото дело се различават по това, че в първото се разглежда прилагането на две правни основания от правото на Съюза, докато по второто не е необходимо правно основание от правото на Съюза за междуправителствения компонент на хибридното решение. Въпреки това смятам, че посочените в това съдебно решение принципи, изведени от съдебната практика (вж. точка 53 от настоящото заключение), могат несъмнено да намерят приложение по аналогия и дори по аргумент на по-силното основание в случай като настоящия, в който има сливане не на две вътрешни процедури на Съюза, а на процедура на Съюза с процедура, чужда на неговата правна рамка.

съгласно която е прието обжалваното решение, както посочва Съветът в съдебното заседание, не е предмет на настоящото дело. В случая обаче тази опростена процедура е използвана за приемането на решение, в което се сливат акт, приет съгласно предвидена в Договорите процедура, и акт, чужд на правната рамка на Съюза, приет съгласно процедури, които също са чужди на тази рамка, и за чието приемане трябва да се спази правило за гласуване, различно от това, което се изисква за приемането на акта на Съюза.

80. Смятам, че приемането на подобно сливане би могло, дори практиката евентуално да е утвърдена [50] или остатъчна [51], да съставлява опасен прецедент на внасяне на чужди елементи в процеса на самостоятелно вземане на решения от институциите на Съюза, и по този начин да навреди на автономията на Съюза в качеството му на специфичен правен ред [52], и то при положение че, както е видно от точка 53 от настоящото заключение, практиката на Съда възприема ограничителен подход дори що се отнася до сливането на вътрешни за Съюза процедури и до едновременното използване на няколко правни основания [53].

81. Освен това, не смятам за приемлив довода, че в случая предвиденото в член 218 ДФЕС правило за гласуване не било нарушено, тъй като единодушието винаги съдържа квалифицирано мнозинство. Първо, както отбелязах в точки 76 и 77 от настоящото заключение, обжалваното решение е прието не с единодушие съгласно процедура, предвидена и регулирана в Договорите, а съгласно процедура и правило за гласуване, които не се уреждат от Договорите. Тази констатация впрочем изключва възможността Съветът да е прибягнал към член 293, параграф 1 ДФЕС, както твърди финландското правителство. По-нататък, както вече с основание е отбелязано от генералния адвокат Sharpston, решение, срещу което никой не е възразил, не е непременно същото като решение, с което може да е съгласно квалифицирано мнозинство, доколкото може да се наложи съдържанието на решение, което може да получи квалифицирано мнозинство, да бъде променено до по-компромисен вариант, за да получи одобрение единодушно или без никакви възражения [54].

82. Колкото до позоваването на принципа на автономия, от съображенията в точка 56 от настоящото заключение е видно, че този принцип не може да обоснове отклонение от предвидените в Договорите процедури. Макар Съветът да може свободно да организира вътрешното си функциониране и да определя условията за приемане на своите решения, той не може да прибягва до алтернативни процедури или да променя предвидени от Договорите

50 — Посоченото от Съвета обстоятелство, че приемането на хибридни решения било трайно установена практика, по-специално в сектора на въздушния транспорт, дори след влизането в сила на Договора от Лисабон, не може нито да обоснове, нито да повлияе на законосъобразността на обжалваното решение, доколкото съгласно постоянната съдебна практика обикновена практика на Съвета не може да дерогира разпоредби на Договора (вж. становище 1/08, EU:C:2009:739, т. 172 и решение Комисия/Съвет, EU:C:2009:590, т. 54 и цитираната съдебна практика).

51 — Изтъкнатото в съдебното заседание обстоятелство, че приемането на хибридни актове представлявало почти остатъчна практика, по-специално в сектора на въздухоплаването, когато очевидно няма несъгласие между участващите субекти (държави членки и институции), не обосновава възприемането на незаконосъобразна практика. Освен това, при обсъждането в съдебното заседание се разбра, че прилагането на тази практика не е непременно ограничено до тези случаи.

52 — Относно автономията на правния ред на Съюза вж. решение Costa (6/64, EU:C:1964:66, стр. 1158) и становище 2/13 (EU:C:2014:2454, т. 174, 183 и 201, и цитираната съдебна практика).

53 — В това отношение следва да се отбележи, че Съветът, подпомаган от редица държави членки, твърди, че съчетаването на различни правила за гласуване било обичайно в рамките на Съвета и Съдът бил приел съчетаването на различни правила за гласуване в Съвета. Съветът се позовава на решения Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 211—214) и Парламент/Съвет (C-166/07, EU:C:2009:499, т. 69). Тази съдебна практика, която се отнася единствено до използването на члена от договора, съответстващ на настоящия член 352 ДФЕС, обаче изобщо не обезсилва изведения от съдебната практика принцип, изложен в точка 53 от настоящото заключение, съгласно който едновременното използване на две правни основания е изключено, ако установените за всяко едно от тях процедури са несъвместими. В настоящия случай дори не става въпрос за съвместимост между две различни правни основания в рамките на процедурите на Съюза, а за сливане между акт на Съюза и акт, приет изцяло извън процедурите на Съюза, при прилагане на по-различно правило за гласуване. Следователно посоченият принцип, изведен от съдебната практика, според мен се прилага в случая по аргумент на по-силното основание.

54 — В същия смисъл вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Комисия/Съвет (EU:C:2014:224, т. 189).

правила за гласуване. Всъщност в светлината на това, което излагам в точка 57 от настоящото заключение, се питам дори дали принципът на автономия на институциите не е нарушен с допускането на участие на държавите членки в процеса на вземане на решения от институция на Съюза.

83. Същевременно, дали приемането на хибридно решение е необходимата последица от смесената природа на стоящите в основата му международни споразумения? Нужно ли е било приемането на такова решение за гарантиране на единното представителство на Съюза на международната сцена? Не съм убеден в това.

84. На първо място, вярно е, че приемането на общо решение представлява най-тясната форма на сътрудничество между Съюза и неговите държави членки и че в случая на сключване на смесени споразумения Съдът специално е изтъкнал необходимостта от такова тясно сътрудничество. Въпреки това, от една страна, както вече с основание е отбелязано[55], принципът на лоялно сътрудничество, от който, както вече беше посочено в точка 62 от настоящото заключение, произтича задължението за тясно сътрудничество, не може да се изтъкне за обосноваване на нарушение на процедурните правила. Така тясното сътрудничество между Съюза и неговите държави членки в рамките на смесените споразумения следва да се осъществява при спазване на закрепените в Договорите правила.

85. Включването на държавите членки като такива в процедурата на Съюза не е било необходимо нито за подписването на споразумението от името на Съюза, нито за неговото временно прилагане от Съюза. Така, позволявайки на държавите членки да се включат в решението на Съюза, Съветът не е служил на интересите на държавите членки по смисъла на член 13, параграф 1 ДЕС, както той изтъква в съдебното заседание, а по-скоро им е дал възможност да се включат в упражняването на прерогативите на Съюза, като е поставил под въпрос способността на Съюза да действа самостоятелно във външните отношения в нарушение на посочената в точка 63 от настоящото заключение съдебна практика.

86. Всъщност тази намеса може да създаде впечатлението, че Съюзът не е овластен да приема сам решението за подписване и временно прилагане на международни споразумения в областите, в които упражнява собствените си правомощия, възложени му от държавите членки. Този подход не само че не укрепва международния образ на Съюза, а според мен може да отслаби Съюза в качеството му на пълноправен участник на международната сцена, като прикрие неговата независима и автономна международна правосубектност.

87. Поради това считам, че действайки по този начин, Съветът е надхвърлил границите на своите правомощия, възложени му от Договорите, и е действал обратно на предвидените от Договорите цели в нарушение на член 13, параграф 2 ДЕС[56].

55 — В същия смисъл пак там (т. 195).

56 — В това отношение трябва да добавя, че не съм убеден, че е възможно, както препоръчва Комисията, да се предвиди задължение за сътрудничество на институциите на Съюза по отношение на Съюза като такъв. Всъщност институциите на Съюза са част от Съюза и следователно съставляват самия Съюз. Според мен предвиждането на такова задължение за сътрудничество би било равносилно на утвърждаване на задължение за сътрудничество със себе си. Обратно, смятам, че действията, които според Комисията съставляват нарушение на задължението за сътрудничество на Съвета към Съюза, могат да бъдат квалифицирани по-удачно като нарушение на принципа на сътрудничество между институциите или/и нарушение на задължението за действие в интерес на Съюза съгласно предвидените от него цели по член 13, параграф 2 ДЕС.

88. На второ място, следва да се отбележи, че самият Съвет е приел, че съществуват алтернативи на приемането на хибридно решение, като едновременното приемане на две отделни решения, едно на Съвета и друго на представителите на държавите членки[57]. Съветът и държавите членки обаче изтъкват, че това разрешение определено не било за предпочитане, тъй като било по-малко ефективно и можело да породи съществени проблеми от практическо естество, по-специално по отношение на разграничаването на правомощията, когато, както обикновено в случая на споразуменията в сектора на въздушния транспорт, споразумението е едно неделимо цяло, така че компетентността на Съюза и тази на държавите членки са неотделими една от друга.

89. В това отношение първо ще отбележа, че нарушението на предвидените от Договорите процедури не би могло да се обоснове по съображения за ефективност или уместност. Процедурната рамка за договаряне и сключване на международните споразумения на Съюза е установена с Договора от Лисабон, който въведе наред с други правилото за квалифицираното мнозинство като общо правило. Държавите членки одобриха и ратифицираха този договор и са обвързани от него. Те не могат да избягват да прилагат или да пренебрегват правилата, които сами са приели, като твърдят, че това се налага по съображения за целесъобразност или ефективност.

90. Правният проблем, който се поставя по настоящото дело, според мен обаче не е свързан с това, че двете решения са приети съгласувано, нито дори с това, че формално са включени в един акт. Това, което по мое мнение създава проблем, е хибридната природа на обжалваното решение, вследствие на която Съветът е допуснал в процедурата по приемане на акт на Съюза да се включи външен елемент, който е опорочил този акт, и още повече, е участвал в приемането на акт, който не спада към неговата компетентност, а именно, решение, разрешаващо на държавите членки да прилагат временно съответните споразумения. Ако от решение на Съвета, прието съгласно член 218 ДФЕС, ясно е видно, че са спазени процедурите на Съюза, по-специално тези за гласуване, и че що се отнася до неговите правомощия, Съюзът е приел свое решение в качеството си на пълноправен участник на международната сцена, не бих имал никакви възражения срещу това подобно решение и междуправителствено решение на държавите членки, приети съгласувано едно с друго, формално да се съдържат в един акт.

91. По-нататък, що се отнася до въпроса за неделимостта на правомощията, макар да е вярно, че Съдът е подчертал, че в такива случаи задължението за тясно сътрудничество между Съюза и държавите членки се налага особено императивно[58], Съветът не обяснява защо, в случай на приемане на две съгласувани решения — а именно, едно на Съвета относно временното прилагане на смесеното споразумение от Съюза, доколкото това е от компетентността на Съюза, и друго, на представителите на държавите членки относно временното прилагане на

57 — Според мен за разрешаване на настоящото дело не е необходимо да се разглежда иначе много чувствителният въпрос, повдигнат от Комисията, относно това дали в случая е възможно да се гарантира временното прилагане на съответните споразумения с решение само на Съвета въпреки смесения характер на споразуменията, които са в основата му. Всъщност по мое мнение този въпрос не влияе на законосъобразността на обжалваното решение. Същевременно той оставя открити множество правни въпроси, които ясно се поставиха по време на производството. В писменото си становище Съветът обяснява, че в неговите рамки никога не е имало политическа воля за приемане на решение, разрешаващо на Съюза да упражнява напълно своята потенциална компетентност, дори по отношение на временното прилагане на споразуменията. Подобен избор, който е политически, неизбежно поражда обаче известна правна несигурност, що се отнася до възможността за временно прилагане на международни споразумения в държавите членки, в които временното прилагане на международните договори не е конституционно допустимо или зависи от прилагането на правила от вътрешното право. Давам си сметка за чувствителния характер на този въпрос, който може да засегне прерогативите на националните парламенти, но все пак се питам дали обмисляното от Комисията разрешение — а именно Съюзът да гарантира временното прилагане на споразуменията, доколкото това влиза в неговата компетентност — не би било за предпочитане от правна гледна точка. Всъщност споменатото от Съвета и някои държави членки временно прилагане „по административен ред“ на посочените споразумения в държавите членки, в които временното прилагане на международните споразумения е проблематично, изглежда във всички случаи поставя проблеми за съответствие на конституционните изисквания на тези държави членки.

58 — Вж. становище 1/94 (EU:C:1994:384, т. 109).

същото смесено споразумение, доколкото въпросите, уредени с това споразумение, спадат към тяхната компетентност — би било необходимо винаги да се уточнява за кои части от споразумението е компетентен Съюзът и за кои са компетентни държавите членки. Отбелязвам впрочем, че такова уточнение липсва и в хибридното решение.

92. Накрая, обратно на поддържаното от Съвета и от някои правителства, решенията, приети съгласно член 218, параграф 5 ДФЕС нямат изцяло вътрешно значение. Фактът, че те се нотифицират до договарящите страни и се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз*, доказва, че тези решения са предназначени да стигнат до знанието както на другите страни по международното споразумение, така и на трети лица като цяло. Следователно, както отбелязах в точка 86 от настоящото заключение, считам, че доколкото приемането на такива решения като хибридни може да прикрие независимата международна правосубектност на Съюза, въпреки че той е пълноправна страна по смесените споразумения, то може също така да създаде проблеми, свързани с правната сигурност в отношенията между страните по международното споразумение.

ж) Заключение

93. От всички гореизложени съображения следва, че като е приел обжалваното решение като хибридно, Съветът е нарушил член 218, параграфи 2, 5 и 8 ДФЕС и е надвишил правомощията, които са му предоставени от Договорите, и следователно е действал в нарушение на член 13, параграф 2 ДЕС. Ето защо смятам, че обжалваното решение трябва да се отмени.

B – *По запазването на правните последици във времето на отменения акт*

94. В съответствие с желанието на страните и за да се избегнат всякакви отрицателни последици за отношенията между Съюза и третите държави, участващи в споразуменията, за чието подписване и временно прилагане вече е взето обжалваното решение, смятам, че следва да се удовлетвори молбата на страните Съдът да използва предоставената му с член 264, втора алинея ДФЕС възможност да запази правните последици на отменения акт във времето до приемането на ново решение.

IV – **По съдебните разноски**

95. По смисъла на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Съвета и последният е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, по силата на който държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски, встъпилите по настоящия спор страни понасят направените от тях съдебни разноски.

V – **Заключение**

96. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

„1) Отменя Решение 2011/708/ЕС на Съвета и на представителите на държавите — членки на Европейския съюз, заседаващи в рамките на Съвета, от 16 юни 2011 година за подписването от името на Съюза и временното прилагане на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати, от една страна, Европейския съюз и

неговите държави членки, от друга страна, Исландия, от трета страна, и Кралство Норвегия, от четвърта страна, и за подписването, от името на Съюза, и временно прилагане на Допълнителното споразумение между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, Исландия, от друга страна, и Кралство Норвегия, от трета страна, за прилагане на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати, от една страна, Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, Исландия, от трета страна, и Кралство Норвегия, от четвърта страна.

2) Запазва правните последици на Решение 2011/708 до приемането на ново решение.

3) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.

4) Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Кралство Нидерландия, Република Полша, Португалската република, Република Финландия, Кралство Швеция и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Европейският парламент понасят направените от тях съдебни разноски“.