Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 22. siječnja 2015.[1]

Spojeni predmeti C-317/13 i C-679/13

Europski parlament
protiv
Vijeća Europske unije
Predmet C-540/13
Europski parlament
protiv

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Pravna osnova – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Provedbene mjere – Nedostatak savjetovanja s Parlamentom – Učinak stupanja na snagu Ugovora o funkcioniranju Europske unije – Prijelazne odredbe – Članak 9. Protokola br. 36 – Cilj – Pravni učinci“

1. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona nastale su značajne promjene u institucionalnom okviru Europske unije, koji čini pravnu osnovu za usvajanje mjera koje se tiču policijske i kaznenopravne suradnje u Europskoj uniji (prijašnja glava VI. Ugovora o EU-u) (također „treći stup“). Tradicionalno, treći stup obilježavalo je međuvladino odlučivanje, a Europski parlament imao je samo marginalnu važnost. Međutim, „lisabonizacijom“ treći je stup postao dio naddržavnog okvira Unije te su se stoga odnosni postupci odlučivanja uskladili s onima iz drugih područja politike Unije. Proširenjem područja tog uobičajenog zakonodavnog postupka (nekadašnji „postupak suodlučivanja“) je dakle, općenito govoreći, ojačana uloga Parlamenta kao suzakonodavca, čije su nadležnosti u tom području sada na razini nadležnosti Vijeća.

2. Predmetne tužbe za poništenje koje je podnio Parlament prikazuju složenost tog procesa preobrazbe. Točnije, odnosni predmeti tiču se ispravnog tumačenja članka 9. Protokola br. 36[2] o prijelaznim odredbama, priloženog Ugovorima. U skladu s tom odredbom, pravni učinci mjera usvojenih prema trećem stupu prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona zadržavaju se sve do stavljanja izvan snage, poništenja ili izmjena relevantnih akata. U svjetlu usvojenog tumačenja, Sud ima priliku utvrditi kriterije za ocjenu zakonitosti mjera koje je Vijeće usvojilo nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona na temelju akata koji spadaju u područje primjene članka 9. Protokola br. 36.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Članak 9. dio je glave VII. tog protokola, koja se odnosi na akte usvojene temeljem glava V. i VI. predlisabonske verzije Ugovora o Europskoj uniji.

I – **Pravni okvir**

A – *Protokol br. 36*

3. U članku 9. Protokola br. 36 stoji:

„Akti institucija, tijela, ureda i agencija Unije doneseni na temelju Ugovora o Europskoj uniji prije stupanja Ugovora iz Lisabona na snagu zadržavaju svoje pravne učinke dok se ne stave izvan snage, poniš̌te ili izmjene provedbom Ugovorâ. Isto vrijedi za sporazume sklopljene između država članica na temelju Ugovora o Europskoj uniji.“

B – *Relevantne odluke*

1. Odluka iz 2005.[3]

4. Odluka iz 2005. usvojena je na temelju predlisabonske verzije Ugovora o EU-u te, osobito, na temelju članka 29., članka 31. stavka 1. točke (e) i članka 34. stavka 2. točke (c) Ugovora o EU-u. Drugim riječima, odluka je usvojena na temelju trećeg stupa te se tiče područja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

5. U skladu s člankom 1. Odluke iz 2005., tom se odlukom uspostavlja mehanizam koji treba omogućiti razmjenu informacija o novim psihoaktivnim tvarima. Također, uspostavlja mehanizam procjene rizika kako bi se utvrdila potreba primjene kontrolnih mjera u pogledu tih tvari. Općenitije, Odlukom iz 2005. stvoren je mehanizam kojemu je cilj osigurati brze i koordinirane reakcije država članica na nove psihoaktivne tvari za koje se smatra da predstavljaju rizik (za javno zdravlje ili što drugo).

6. Člankom 8. Odluke iz 2005. uređen je postupak primjene kontrolnih mjera na određene nove psihoaktivne tvari koje se već primjenjuju u državama članicama u pogledu opojnih droga i psihotropnih tvari. U članku 8. stavku 3. stoji da Vijeće, kvalificiranom većinom, donosi odluku o podvrgavanju nove psihoaktivne tvari kontrolnim mjerama, na temelju članka 34. stavka 2. točke (c) Ugovora o EU-u.

7. Prema članku 9. Odluke iz 2005., nakon što Vijeće donese takvu odluku, države članice dužne su poduzeti potrebne mjere u skladu sa svojim nacionalnim pravom kako bi osigurale primjenu kontrolnih mjera i kaznenih sankcija u pogledu novih tvari.

8. Tužbe u spojenim predmetima C-317/13 i C-679/13 tiču se odluka[4] koje je Vijeće donijelo na temelju članka 8. stavka 3. Odluke iz 2005.

2. Provedbena odluka 1.

9. Provedbena odluka 1. tiče se 4-metilamfetamina, koji je sintetički derivat amfetamina s metiliranim benzenovim prstenom. U preambuli te odluke navodi se da je usvojena na temelju Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) i članka 8. stavka 3. Odluke iz 2005.

3 — Odluka Vijeća 2005/387/PUP od 10. svibnja 2005. o razmjeni informacija, procjeni rizika i kontroli novih psihoaktivnih tvari (SL 2005., L 127, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 120.)

4 — Odluka Vijeća 2013/129/EU od 7. ožujka 2013. o uvođenju nadzornih mjera za 4-metilamfetamin (SL 2013., L 72, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 297.) („Provedbena odluka 1.“) i Provedbena odluka Vijeća 2013/496/EU od 7. listopada 2013. o podvrgavanju 5-(2-aminopropil)indola mjerama nadzora (SL 2013., L 272, str. 44.) („Provedbena odluka 2.“) (ili, skupno, „predmetne provedbene odluke“)

3. Provedbena odluka 2.

10. Provedbena odluka 2. tiče se sintetičkog derivata indola koji može imati halucinogene učinke. Kao i u slučaju Provedbene odluke 1., u preambuli te odluke navodi se da je usvojena na temelju UFEU-a i članka 8. stavka 3. Odluke iz 2005.

4. Odluka o VIS-u [5]

11. Odluka o VIS-u [6] usvojena je na temelju predlisabonske verzije Ugovora o EU-u te, osobito, na temelju članka 30. stavka 1. točke (b) i članka 34. stavka 2. točke (c) Ugovora o EU-u. Dakle, slično Odluci iz 2005., Odluka o VIS-u usvojena je na temelju trećeg stupa te se odnosi na područje policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

12. VIS je sustav razmjene podataka među državama članicama o vizama. Jedan od izričito navedenih ciljeva sustava jest poboljšanje unutarnje sigurnosti i borba protiv terorizma. Kako bi se osiguralo ostvarenje tog cilja, Vijeće je smatralo da je određenim tijelima država članica odgovornima za unutarnju sigurnost, kao i Europolu, potrebno omogućiti pristup podacima dostupnima u VIS-u. U tu svrhu, Odluka o VIS-u usvojena je kao nadopuna Uredbi o VIS-u [7].

13. S obzirom na složenost omogućavanja pristupa VIS-u, odlučeno je da će Odluka o VIS-u početi proizvoditi učinke od kasnijeg datuma, koji će utvrditi Vijeće. U članku 18. stavku 2. Odluke o VIS-u se, stoga, navodi da će odluka početi proizvoditi učinke od kasnijeg datuma koji će utvrditi Vijeće nakon što ga Komisija obavijesti da je Uredba o VIS-u stupila na snagu te da je u potpunosti primjenjiva.

5. Odluka o datumu

14. Tužba u predmetu C-540/13 odnosi se na odluku [8] kojom Vijeće utvrđuje datum primjene Odluke o VIS-u.

15. Nakon što ga je Komisija obavijestila da je Uredba o VIS-u u potpunosti primjenjiva, Vijeće je usvojilo Odluku o datumu na temelju UFEU-a i članka 18. stavka 2. Odluke o VIS-u. Člankom 1. Odluke o datumu predviđeno je da Odluka o VIS-u počne proizvoditi učinke od 1. rujna 2013.

II – **Postupak i zahtjevi stranaka**

16. Rješenjima predsjednika Suda od 8. listopada 2013. i 28. travnja 2014. Republici Austriji odobrena je intervencija u predmetima C-317/13 i C-679/13 u potporu Vijeću. Rješenjem predsjednika Suda od 27. ožujka 2014. ta su dva predmeta spojena u svrhu usmenog postupka i donošenja odluke.

5 — Vizni informacijski sustav. VIS je uspostavljen Odlukom Vijeća 2004/512/EZ od 8. lipnja 2004. o uspostavi viznog informacijskog sustava (VIS) (SL 2004., L 213, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 73.).

6 — Odluka Vijeća 2008/633/PUP od 23. lipnja 2008. o pristupu određenih tijela država članica i Europola viznom informacijskom sustavu (VIS) za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela (SL 2008., L 218, str. 129.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 180.)

7 — Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u) (SL 2008., L 218, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 120.)

8 — Odluka Vijeća 2013/392/EU od 22. srpnja 2013. o utvrđivanju datuma od kojeg Odluka 2008/633/PUP o pristupu određenih tijela država članica i Europola viznom informacijskom sustavu (VIS) za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela proizvodi učinke (SL 2013., L 198, str. 45.), („Odluka o datumu“)

A – *Spojeni predmeti C-317/13 i C-679/13*

17. Svojim tužbama Parlament od Suda zahtijeva da:

— poništi predmetne provedbene odluke;

— zadrži učinke tih odluka dok ne budu zamijenjene novim aktima usvojenima na predviđeni način i

— naloži Vijeću da snosi troškove.

18. Vijeće, uz podršku Republike Austrije, od Suda zahtijeva da:

— odbaci tužbe;

— odbaci prigovor nezakonitosti [9] u pogledu Odluke iz 2005. kao nedopušten ili, u najmanju ruku, odbije kao neosnovan;

— naloži Parlamentu da snosi troškove i

— alternativno, u slučaju da Sud poništi predmetne provedbene odluke, zadrži učinke tih odluka dok ne budu zamijenjene novim aktima.

B – *Predmet C-540/13*

19. Svojom tužbom Parlament od Suda zahtijeva da:

— poništi Odluku o datumu;

— zadrži učinke odluke dok ne bude zamijenjena novim aktom usvojenim na predviđeni način i

— naredi Vijeću da snosi troškove.

20. Vijeće od Suda zahtijeva da:

— odbaci tužbu kao nedopuštenu ili, u najmanju ruku, odbije kao neosnovanu;

— naloži Parlamentu da snosi troškove i

— alternativno, u slučaju da Sud poništi Odluku o datumu, zadrži učinke te odluke dok ne bude zamijenjena novim aktom.

C – *Spojeni predmeti C-317/13 i C-679/13 te predmet C-540/13*

21. Parlament i Vijeće iznijeli su usmena očitovanja na zajedničkoj raspravi za sva tri ovdje ispitana predmeta, održanoj 5. studenoga 2014.

9 — Parlament kao alternativni zahtjev navodi da članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005. čini nezakonitu sekundarnu pravnu osnovu. Kao odgovor na to, Vijeće smatra taj navod prigovorom nezakonitosti u smislu članka 277. UFEU-a. Iako Vijeće to izričito ne ističe u svojem zahtjevu u predmetu C-540/13, sličan argument u pogledu Odluke o VIS-u navodi u glavnom tekstu očitovanja koje je podnijelo u tom predmetu.

III – **Analiza**

A – *Uvodna pitanja*

1. Glavni argumenti stranaka

22. U spojenim predmetima C-317/13 i C-679/13 Parlament osporava zakonitost predmetnih provedbenih odluka, navodeći da se u svakom od predmeta Vijeće koristilo pogrešnom pravnom osnovom. Predmet C-540/13, s druge strane, tiče se odluke kojom Vijeće, djelujući u skladu s člankom 18. stavkom 2. Odluke o VIS-u, utvrđuje datum od kojeg ta odluka proizvodi pravne učinke. U tom predmetu Parlament također osporava zakonitost odluke, ponovno navodeći da je korištena pogrešna pravna osnova.

23. Unatoč očitim razlikama, tri su predmeta usko povezana. Razlog za to nije samo činjenica da se u sva tri predmeta pobijana odluka temelji na odluci usvojenoj na temelju nekadašnjeg trećeg stupa. Također, u sva su tri predmeta obje stranke iznijele gotovo jednake argumente.

24. Ovdje moram istaknuti da u pisanim očitovanjima Parlamenta nedostaje osobito jasnoće i čvrstine. Bez obzira na to, iz pisanih očitovanja i argumenata iznesenih na raspravi zaključujem da se Parlament, u biti, oslanja na dva razloga na kojima temelji svoje tužbe. Prvo, tvrdi da se Vijeće koristilo pogrešnom pravnom osnovom za usvajanje predmetnih provedbenih odluka kao i za Odluku o datumu. Prema Parlamentu, Vijeće se koristilo pravnom osnovom koja je stavljena izvan snage, ili alternativno, nevaljanom sekundarnom pravnom osnovom. Drugo, Vijeće je pritom slijedilo postupak donošenja odluka o kojem nema nikakvih odredbi u UFEU-u [10].

25. U tom smislu, Parlament ističe da, iako je pravna osnova odluka 2013/129, 2013/496 i 2013/392 (zajedno „pobijane odluke“) određena općenitim pozivanjem na UFEU te konkretno, u prva dva predmeta, na članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005. i, u trećem, na članak 18. stavak 2. Odluke o VIS-u, stvarna je pravna osnova pobijanih odluka članak 34. stavak 2. točka (c) Ugovora o EU-u [11]. S obzirom na činjenicu da je članak 34. stavak 2. točka (c) Ugovora o EU-u stavljen izvan snage stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, pobijane odluke se, prema Parlamentu, temelje na nevaljanoj pravnoj osnovi. Točnije, Parlament navodi da se ni članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005. ni članak 18. stavak 2. Odluke o VIS-u ne mogu koristiti kao pravna osnova bilo koje pobijane odluke.

26. Prema Parlamentu, logična posljedica stavljanja izvan snage članka 34. stavka 2. točke (c) Ugovora o EU-u jest ta da se mjere sekundarnog prava koje, temeljem te odredbe, predviđaju usvajanje provedbenih odluka ne mogu više primjenjivati. Članak 9. Protokola br. 36 ne utječe, prema mišljenju Parlamenta, na takvo stajalište. Budući da ta odredba čini iznimku od općih pravila predviđenih UFEU-om, mora se usko tumačiti.

27. Vijeće, uz podršku austrijske vlade u spojenim predmetima C-317/13 i C-679/13, ne slaže se s time. Ističe da se pobijane odluke mogu valjano temeljiti na članku 8. stavku 3. Odluke iz 2005. ili članku 18. stavku 2. Odluke o VIS-u, tumačenim u kontekstu članka 9. Protokola br. 36.

10 — Unatoč sličnosti razloga na kojima se temelje tužbe Parlamenta u sva tri predmeta, ti su razlozi izneseni obrnutim redoslijedom u predmetu C-679/13 i predmetu C-540/13, u usporedbi s predmetom C-317/13. Parlament prigovara zbog korištenog postupka, s obzirom na to da se, prema pravilima koja su bila na snazi prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Vijeće trebalo savjetovati s Parlamentom prilikom usvajanja odluka temeljem trećeg stupa u skladu s člankom 39. Ugovora o EU-u.

11 — Člankom 34. stavkom 2. točkom (c) Ugovora o EU-u Vijeću je bila dodijeljena ovlast da kvalificiranom većinom usvaja mjere potrebne za provedbu odluka na razini EU-a koje su u skladu s ciljevima glave VI. Ugovora o EU-u, uz isključenje usklađivanja zakona i uredbi država članica, provedenog na temelju te odredbe.

28. Nadalje, pri završetku pisanog postupka postojala je znatna pomutnja oko pitanja je li Parlament podredno iznio i prigovor nezakonitosti u pogledu, osobito, članka 8. stavka 3. Odluke iz 2005. i članka 18. stavka 2. Odluke o VIS-u. Ta je pomutnja pojačana dugom raspravom koja se vodila i o dopuštenosti i o sadržaju tog prigovora, o čemu su se obje strane izjasnile u svojim pisanim očitovanjima [12]. Međutim, Parlament je na raspravi razjasnio stvari istaknuvši da nije dovodio u pitanje zakonitost osnovnih odluka (ili njihovih dijelova) kao takvih. Samo je tvrdio da, kao posljedica stavljanja izvan snage članka 34. stavka 2. točke (c) i članka 39. Ugovora o EU-u, članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005. i članak 18. stavak 2. Odluke o VIS-u ne mogu više poslužiti kao osnova za usvajanje pobijanih odluka: smatra da korištenje tih odredbi u tu svrhu predstavlja korištenje nevaljane sekundarne pravne osnove koja nije predviđena UFEU-om.

2. Glavna pitanja iz ovih predmeta

29. U ovim predmetima od Suda se traži da odluči o pitanjima od neupitne ustavne važnosti. Ta se pitanja tiču institucionalnog sustava Unije i načela institucionalne ravnoteže koje je temelj ustavne strukture Unije [13]. Konkretno, u odnosnim se predmetima pojavljuje institucionalno pitanje bez presedana koje proizlazi iz složenosti koja prati „lisabonizaciju“ nekadašnjeg međuvladinog trećeg stupa o kaznenopravnoj i policijskoj suradnji.

30. Za razliku od schengenske pravne stečevine, koja je inkorporirana u pravni i institucionalni okvir Europske unije bez korištenja ikakvih posebnih prijelaznih mjera [14], za „lisabonizaciju“ trećeg stupa deset godina poslije je predviđeno da bude postupno provedena. To se jasno vidi iz činjenice da UFEU sada sadrži posebne prijelazne odredbe o aktima usvojenima temeljem trećeg stupa. U članku 9. Protokola br. 36 navedeno je jedno od tih pravila.

31. Ključ rješavanja sadašnjih predmeta leži u utvrđivanju područja primjene članka 9. Protokola br. 36. Doista, ishod tužbi koje je Parlament podnio ovisi o tumačenju te odredbe. Parlament, u biti, tvrdi da bez potpore članka 34. stavka 2. točke (c) Ugovora o EU-u, članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005. i članak 18. stavak 2. Odluke o VIS-u ne mogu služiti kao pravna osnova pobijanih odluka. Smatra da se opći okvir UFEU-a treba primijeniti te da su, stoga, postojale samo dvije mogućnosti za valjano usvajanje tih odluka.

32. Prema prvoj mogućnosti, ako se smatralo da pobijane odluke uređuju ključni element odnosnog područja, trebale su se usvojiti putem redovnog zakonodavnog postupka, u skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a u pogledu predmetnih provedbenih odluka te u skladu s člancima 87. i 88. UFEU-a u pogledu Odluke o datumu. Prema alternativnoj mogućnosti, ako se smatralo da pobijane odluke uređuju elemente koji nisu ključni, osnovne odluke trebale su biti izmijenjene (u skladu s

12 — Izvor pomutnje može se pronaći u obrani koju je Vijeće iznijelo u predmetu C-317/13. Vijeće je protumačilo da argumenti koje je Parlament iznio u svojoj tužbi u pogledu tih odredbi predstavljaju prigovor nezakonitosti u smislu članka 277. UFEU-a. Međutim, Parlament nije uopće pokušao razjasniti to pitanje u svojem odgovoru ili u drugim pisanim očitovanjima. Naprotiv, Parlament je dao dodatan doprinos pomutnji pruživši Sudu dugačka objašnjenja u pogledu, osobito, razloga zašto Parlament osporava zakonitost Odluke iz 2005. i Odluke o VIS-u (skupno „osnovne odluke“).

13 — Za pregled razvoja ustavnog načela institucionalne ravnoteže u pravnom sustavu Europske unije, vidjeti Jacqué, J.-P., „The Principle of Institutional Balance“, 41(2004) *Common Market Law Review*, str. 383. do 391. Također vidjeti Curtin, D., „EU Constitution as Architecture — Separation of Powers in the Twenty-First Century“, u Reestman, J.-H., Schrauwen, A., van Montfrans, M. i Jans, J., *De Regels en het spel — Opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts*, TMC Asser Press, Hag: 2011., str. 123. do 133., pod 126. *et seq*. Za rane rasprave o načelu u sudskoj praksi vidjeti presudu u predmetu *Meroni* protiv *High Authority*, predmet 9/56, EU:C:1958:7.

14 — To je učinjeno nakon potpisivanja Ugovora iz Amsterdama 1. svibnja 1999. U tom kontekstu, Vijeće je imalo zadatak popisati elemente schengenskih mjera koje čine pravnu stečevinu, uz navođenje odgovarajuće pravne osnove iz Ugovora (Ugovor o osnivanju EZ-a ili Ugovor o Europskoj uniji) za svaki od tih elemenata. To je učinjeno Odlukom Vijeća 1999/435/EZ od 20. svibnja 1999. o definiranju schengenske pravne stečevine radi utvrđivanja, u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice i Ugovora o Europskoj uniji, pravne osnove za svaku od odredaba ili odluka koje čine pravnu stečevinu (SL, 1999., L 176, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 3.).

postupcima predviđenima u gore navedenim odredbama UFEU-a) kako bi se specificiralo je li za usvajanje pobijanih odluka potrebno pozvati se, ovisno o slučaju, na delegirani ili na provedbeni akt, u skladu s člancima 290. i 291. UFEU-a [15]. Neovisno o tome bi li se upotrijebila prva ili druga mogućnost, Parlament bi imao ulogu suzakonodavca.

33. Vijeće, s druge strane, tvrdi da je ovlašteno, upravo zbog članka 9. Protokola br. 36, nastaviti usvajati (provedbene) mjere na temelju akata na koje se primjenjuje članak 9. Protokola br. 36 te da to ostaje tako sve dok se ti akti ne stave izvan snage, poniš̌te ili izmijene.

34. Ovdje je vrlo važno nešto razjasniti. Parlament implicira da pobijane odluke, u biti, možda ne predstavljaju provedbene mjere s obzirom na to da se može smatrati da uređuju ključne elemente odnosnog područja [16]. Zbog razloga navedenih u točkama 52. do 55. u nastavku, ne dijelim to stajalište.

35. Neovisno o tome, razlikovanje koje Sud pravi u svojoj sudskoj praksi u pogledu ključnih elemenata i onih koji to nisu [17] nije, ni u kojem slučaju, relevantno za sadašnje predmete. Razlog za to jest da se, kao posljedica predloženog tumačenja članka 9. Protokola br. 36, izloženog u nastavku, opći okvir UFEU-a ne primjenjuje u odnosu na pobijane odluke. Zato nije potrebno analizirati dvije gore navedene mogućnosti.

36. Stoga, pitanjima koja se nameću sadašnjim predmetima pozabavit ću se tako što ću prvo detaljno proučiti članak 9. Protokola br. 36. Potom ću, na temelju predloženog tumačenja članka 9. Protokola br. 36, ukratko analizirati argumente koje su stranke iznijele u odnosu na tri predmeta. Kako ću nastojati prikazati, članak 9. Protokola br. 36 treba se tumačiti u kontekstu potrebe za mirnim i urednim prijelazom na novi institucionalni okvir.

B – *Značenje članka 9. Protokola br. 36*

1. Treba li se tumačiti široko ili usko?

37. Kao što je gore već spomenuto, člankom 9. Protokola br. 36 predviđen je prijelazni režim za akte usvojene na temelju glava V. i VI. predlisabonske verzije Ugovora o EU-u. U skladu s tom odredbom, pravni učinci tih akata zadržavaju se sve dok se ne stave izvan snage, poniš̌te ili izmijene u skladu s Ugovorima. Stranke se slažu da se članak 9. primjenjuje u pogledu osnovnih odluka. Međutim, sličnost tu završava.

38. Parlament ističe da članak 9. Protokola br. 36 nema utjecaja na zakonitost akata kao što su pobijane odluke, usvojene nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Smatra da se prikladna pravna osnova za usvajanje takvih odluka mora utvrditi s obzirom na opća pravila iz UFEU-a.

39. Stoga, Parlament zauzima restriktivan stav (iako sam tvrdi drukčije) u pogledu tumačenja članka 9. Protokola br. 36 ističući da se, kao iznimka od općeg pravila, ta odredba treba usko tumačiti. Točnije, navodi da članak 9. Protokola br. 36 samo ima cilj osigurati da se, unatoč stupanju na snagu Ugovora iz Lisabona, akti usvojeni na temelju nekadašnjeg trećeg stupa ne stavljaju automatski izvan snage. Ti akti (kao što su okvirne odluke) nastavljaju obvezivati države članice u pogledu ciljeva koje je potrebno

15 — Osim toga, prema alternativnoj mogućnosti, osnovne su se odluke također mogle izmijeniti umetanjem odredbe o, u pogledu Odluke iz 2005., primjeni kontrolnih mjera na nove psihoaktivne tvari ili, u pogledu Odluke o VIS-u, o datumu od kojeg ta odluka proizvodi pravne učinke.

16 — Iako je Parlament na raspravi pobijane odluke često nazivao provedbenim mjerama.

17 — U vezi tog razlikovanja u sudskoj praksi, vidjeti, primjerice, presudu u predmetu Parlament/Vijeće, C-355/10, EU:C:2012:516, točke 64. do 66. U skladu s tim, usvajanje pravila koja se tiču ključnih elemenata ne može se delegirati. Za ranija pozivanja na to načelo vidjeti presude u predmetima Parlament/Komisija, C-156/93, EU:C:1995:238, t. 18. i navedenu sudsku praksu; Parlament/Vijeće, C-303/94, EU:C:1996:238, t. 23.; Söhl & Söhlke, C-48/98, EU:C:1999:548, t. 34. i Parlament/Vijeće, C-133/06, EU:C:2008:257, t. 45.

postići a da ne proizvode nikakve izravne učinke. Parlament svejedno odbija stav da su odredbe iz akata koji spadaju u područje primjene članka 9., koje Vijeću dodjeljuju provedbene ovlasti (kao što je slučaj s člankom 8. stavkom 3. Odluke iz 2005. i člankom 18. stavkom 2. Odluke o VIS-u), i dalje primjenjive unutar novog ustavnog okvira.

40. S druge strane, Vijeće usvaja šire tumačenje članka 9. Protokola br. 36. Tvrdi da svi akti koji spadaju u područje primjene članka 9. zadržavaju svoje pravne učinke, uključujući i one koji predviđaju usvajanje provedbenih mjera.

41. Istina, članak 9. Protokola br. 36 svakako nije jednoznačan. Štoviše, nema razloga da se, već u startu, usko tumačenje koje predlaže Parlament odnosno šire koje zastupa Vijeće definitivno isključe. Oba su na određeni način valjana. Međutim, iako bi tumačenje koje zastupa Parlament poslužilo brzom prelasku na novi sustav, smatram da bi dovelo do nerazumnih posljedica.

2. Miran prijelaz na novi pravni okvir

42. Prema mojem mišljenju, članak 9. Protokola br. 36 mora se tumačiti s obzirom na taj kontekst i, točnije, u svjetlu njegove sveobuhvatne svrhe. Doista, iako prijelazne odredbe mogu imati više različitih ciljeva, smatram da im je općenito svrha da osiguraju uredan i skladan prijelaz na novi okvir [18]. U kontekstu ovog predmeta, mišljenja sam da se članak 9. Protokola br. 36 treba smatrati alatom kojemu je cilj osigurati miran prijelaz s jednog okvira na drugi.

43. Iako bi nova pravila nedvojbeno mogla unijeti značajne promjene u bilo koji pravni sustav, smatram da samo postojanje prijelaznih odredbi govori o činjenici da su tvorci Ugovora iz Lisabona bili svjesni poteškoća koje bi se mogle pojaviti tijekom postupka usklađivanja. To je jasno vidljivo iz Izjave br. 50 priložene Ugovorima [19]. Tom se izjavom institucije pozivaju da *nastoje*, u odgovarajućim slučajevima i *koliko je moguće* u petogodišnjem razdoblju iz članka 10. stavka 3. Protokola br. 36, donijeti pravne akte kojima se mijenjaju ili zamjenjuju već postojeći akti trećeg stupa [20].

44. Dakle, izjava jasno potiče zakonodavca da poduzme korake koji su potrebni da bi se nekadašnje mjere trećeg stupa uskladile s novim pravnim okvirom. S mojega gledišta, međutim, ta izjava, tumačena s obzirom na članak 9. Protokola br. 36, koji zadržava pravne učinke akata usvojenih temeljem trećeg stupa (bez određivanja vremenskih ograničenja), naznačuje da članak 9. Protokola br. 36 ima za cilj osigurati prijelaz sa starog međuvladinog sustava na opći okvir na razini Unije što je prije moguće, uzimajući u obzir ograničenja i posebna obilježja zakonodavnog postupka. Doista, da su tvorci Ugovora iz Lisabona htjeli osigurati da se proces prijelaza u cijelosti dovrši unutar određenog razdoblja, članak 9. bi nedvojbeno predviđao (slično članku 10., primjerice) vremenska ograničenja za to.

18 — U kontekstu pristupa novih država članica Europskoj uniji, primjena prijelaznih odredbi na te države proizvela je veliku količinu sudske prakse. U toj je situaciji sveobuhvatni cilj prijelaznih odredbi da pospješe prijelaz s postojećeg režima u novim državama članicama na režim koji je posljedica primjene prava Unije. Vidjeti, primjerice, presude u predmetima Danisco Sugar, C-27/96, EU:C:1997:563; Weidacher, C-179/00, EU:C:2002:18; Parlament/Vijeće, C-413/04, EU:C:2006:741 i Poljska/Komisija, C-336/09 P, EU:C:2012:386.

19 — Izjava o članku 10. Protokola br. 36 priložena završnom aktu međuvladine konferencije koja je usvojila Ugovor iz Lisabona, potpisan 13. prosinca 2007.

20 — Članak 10. tiče se ovlasti institucija Unije u pogledu već postojećih akata trećeg stupa. U članku 10. stavku 1. se, između ostalog, navodi da, uzimajući u obzir već postojeće akte trećeg stupa, ovlasti Suda na dan stupanja na snagu tog ugovora ostaju iste. Prema članku 10. stavku 2., izmjenom takvog akta završava posebni režim koji se odnosi na nadležnost Suda. Konačno, člankom 10. stavkom 3. primjena prijelazne mjere iz stavka 1. vremenski se ograničava. Posebni prijelazni režim prestaje proizvoditi pravne učinke pet godina nakon dana stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, odnosno 1. prosinca 2014.

45. Stoga, mišljenja sam da se, s ciljem ispravnog tumačenja članka 9. Protokola br. 36, u obzir trebaju uzeti konkretne okolnosti koje su prethodile „lisabonizaciji“ trećeg stupa i uključivanju policijske i pravosudne suradnje u širi okvir na razini Unije. Doista, može se reći da su prijelazne odredbe još i važnije kada dođe do promjena u ustavnoj strukturi. U tom kontekstu, treba smatrati da prijelazne odredbe, kao što su one iz Protokola br. 36, imaju za cilj osigurati miran prijelaz na novi sustav (te određeni kontinuitet). Stoga, vjerujem da je smisao odredbe kao što je članak 9. izbjeći nepotrebne smetnje u primjeni pravnih akata usvojenih na temelju sustava koji više ne postoji.

46. Konkretnije, članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005. daje Vijeću ovlast da nove psihoaktivne tvari podvrgne kontrolnim mjerama. Članak 18. stavak 2. Odluke o VIS-u ovlašćuje Vijeće da utvrdi datum od kojeg Odluka o VIS-u proizvodi pravne učinke. Dakle, obje odredbe Vijeću dodjeljuju (izvršne) ovlasti. U vrijeme usvajanja osnovnih odluka dodjeljivanje tih ovlasti se temeljilo – u čemu se obje stranke slažu – na članku 34. stavku 2. točki (c) Ugovora o EU-u. Iako je moguće, bilo bi nelogično tvrditi, što Parlament čini, da se koncept „pravnih učinaka“ iz članka 9. Protokola br. 36 odnosi samo na neke, ali ne na sve pravne učinke predmetnih akata. Prema tom tumačenju, pojam „pravnih učinaka“ [21] ne bi se odnosio na mogućnost usvajanja provedbenih mjera koje su potrebne da bi se osiguralo da akti usvojeni na temelju nekadašnjeg trećeg stupa nastave proizvoditi pravne učinke ili, što je slučaj kod Odluke o VIS-u, da bi omogućile njihovu primjenu.

47. Treba naglasiti da članak 9. ne pravi takvu razliku između različitih vrsta pravnih učinaka. U tom kontekstu, argument koji je Vijeće iznijelo smatram osobito uvjerljivim. Ako bi prihvatili usko (i donekle selektivno) tumačenje koje Parlament predlaže u pogledu članka 9. Protokola br. 36, brojni bi akti usvojeni prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona koji zahtijevaju neprekidno ažuriranje da bi ispunjavali svoju funkciju bili zamrznuti. To bi posebno bio slučaj ako bi članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005. automatski prestao proizvoditi pravne učinke nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Datum početka primjene Odluke o VIS-u također bi bio znatno odgođen.

48. Također je važno imati na umu da su mogućnosti zakonodavca ograničene kada je riječ o donošenju novog zakonodavstva (ili izmjeni postojećeg). Odluka o izmjeni akata usvojenih temeljem nekadašnjeg trećeg stupa stvar je politike koja treba upravo to i ostati. Usko tumačenje članka 9. Protokola br. 36 bi u tom smislu izazvalo neželjena ograničenja zakonodavnom postupku i smanjilo broj mogućnosti kojima zakonodavac raspolaže u pogledu pitanja koje prijedloge želi razraditi. Jednostavno rečeno, dovelo bi do rasipanja sredstava [22].

49. Načelo institucionalne ravnoteže je svakako često bilo korišteno za osnaživanje (u početku samo savjetodavne) uloge Parlamenta u zakonodavnom procesu [23]. Bez obzira na to, nije potrebno ni spominjati da se ne može tumačiti kako to načelo dodjeljuje, samo po sebi, više ovlasti Parlamentu na štetu drugih institucija [24]. Prije svega, to se načelo mora primjenjivati na način da osigura poštovanje ravnomjerne raspodjele ovlasti između institucija kako je predviđeno Ugovorom (te, u ovom slučaju, člankom 9. Protokola br. 36).

21 — U drukčijem kontekstu, Sud je također široko tumačio pojam „akata koji imaju pravne učinke“ kako bi uključio preporuke koje je donijela međunarodna organizacija. Vidjeti presudu u predmetu Njemačka/Vijeće, C-399/12, EU:C:2014:2258, t. 56. i sljedeće.

22 — Izjava br. 50 podupire to stajalište s obzirom na to da poziva institucije da usklade mjere nekadašnjeg trećeg stupa s novim sustavom, koliko je to moguće, tijekom petogodišnjeg prijelaznog razdoblja primjenjivog u pogledu članka 10. stavka 1. Protokola br. 36.

23 — Za primjere ovog trenda, vidjeti, primjerice, presude u predmetima Roquette Frères/Vijeće, 138/79, EU:C:1980:249 i Parlament/Vijeće, C-70/88, EU:C:1990:217.

24 — Vidjeti, u vezi s tim, presudu u predmetu Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, t. 23.

50. Unatoč tomu, teško je ne poduprijeti ideju jačeg sudjelovanja Parlamenta pri usvajanju akata povezanih s nekadašnjim trećim stupom. Doista, to je u skladu s općenitijim ciljem procesa „lisabonizacije“, a to je unapređenje demokratske odgovornosti [25].

51. Međutim, sve dok se odnosni akt ne stavi izvan snage, poništi ili izmijeni, članak 9. Protokola br. 36 nastavlja se primjenjivati kao *lex specialis*, u usporedbi s općim pravilima UFEU-a. Isto vrijedi i za ovlasti dodijeljene Vijeću da donosi odluke na temelju tih akata.

3. Što čini izmjenu?

52. Može se, naravno, tvrditi (što Parlament usputno čini bez opširnijeg objašnjenja) da pobijane odluke – i, osobito, Odluka o datumu – čine izmjene osnovnih odluka. Ako je to točno, to bi izazvalo primjenu općih pravila UFEU-a.

53. Takvo stajalište pretpostavlja izrazito široko tumačenje pojma izmjene. Ono bi, u biti, značilo da se svaka (provedbena) mjera – čija se zakonitost oslanja na akt nekadašnjeg trećeg stupa te na koju se članak 9. *a priori* primjenjuje – usvojena nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, može tumačiti kao da predstavlja izmjenu odnosne osnovne odluke [26].

54. Prvo, u vezi s predmetnim provedbenim odlukama, smatram da one ne utječu na izbore politika uključene u uspostavu sustava razmjene informacija i procjene rizika u pogledu novih psihoaktivnih tvari, kako je navedeno u Odluci iz 2005. Te odluke, u biti, osiguravaju da se Odluka iz 2005. učinkovito primjenjuje u odnosu na novootkrivene psihoaktivne tvari. Iako proširuju primjenu Odluke iz 2005. na nove tvari, predmetne provedbene odluke ni na koji način ne izmjenjuju sustav uspostavljen tom odlukom.

55. Drugo, u vezi s Odlukom o datumu, istaknuo bih da utvrđivanje datuma primjene Odluke o VIS-u ne utječe na materijalni sadržaj Odluke o VIS-u ni na stvarno stupanje na snagu te odluke. Ta je odluka stupila na snagu još 2008. kao dio paketa mjera koji uključuje i Uredbu o VIS-u. U tom smislu, za razliku od datuma stupanja na snagu, utvrđivanje datuma primjene jednostavno je samo izvršna mjera kojoj je namjera osigurati njezinu punu primjenu u cijeloj Europskoj uniji.

56. Imajući na umu ta zapažanja, sada ću razmotriti argumente koje su stranke iznijele u pogledu pravnih osnova pobijanih odluka.

C – *Pravne osnove pobijanih odluka*

57. Pomalo neobično, stranke se ne slažu ne samo u pogledu valjanosti korištenih pravnih osnova nego i u pogledu stvarnih pravnih osnova pobijanih odluka. Stoga, prije analize valjanosti pravnih osnova prvo se mora utvrditi na kojim su osnovama pobijane odluke doista usvojene.

25 — Vidjeti, općenitije, presudu u predmetu Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 81. i navedenu sudsku praksu. Ne dijele svi taj pozitivan stav u pogledu odgovornosti. Za kritički osvrt, vidjeti Charlemagne, „The will to power: The European Parliament would like you to know that it matters“, *The Economist*, 4. listopada 2014.: „Naoružan naizgled privlačnim argumentom da predstavlja jedinu europsku instituciju koja je izravno odgovorna biračima, Parlament si je tijekom zadnjih nekoliko desetljeća prisvajao ovlasti. Kao dijete koje prima slatkiše, nakon svakog koji dobije, želi još više.“

26 — Međutim, slažem se s idejom da i vrlo malena izmjena (ako se doista može protumačiti da čini izmjenu) može biti dovoljna da izazove primjenu novih pravila. Vidjeti, u vezi s nedostacima *de minimis* pravila u ovom kontekstu i problema u pogledu kriterija za utvrđivanje što predstavlja izmjenu, Peers, S., „Finally ‚Fit for Purpose'? The Treaty of Lisbon and the End of the Third Pillar Legal Order“, u Eeckhout, P. i Tridimas, T. (izdanja), 27(2008.) *Yearbook of European Law*, str. 47. do 64., na str. 55. *et seq.*

58. Parlament prije svega navodi da je članak 34. stavak 2. točka (c) Ugovora o EU-u, koji je stavljen izvan snage, pravna osnova pobijanih odluka. Iako se Vijeće s tim ne slaže, obje se stranke slažu da članak 34. stavak 2. točka (c) ne može činiti valjanu pravnu osnovu pobijanih odluka jer je stavljen izvan snage kada je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu u skladu s člankom 1. točkom 51. Ugovora iz Lisabona. Doista, u trenutačnom ustavnom okviru, nema mjere koja bi tijekom prijelaznog razdoblja očuvala učinke te odredbe koja je stavljena izvan snage. Međutim, stranke na temelju te činjenice donose potpuno drukčije zaključke.

59. Prvo treba istaknuti da Sud sustavno analizira *valjanost* pravne osnove uzimanjem u obzir *elemenata koji su glede toga bitni u odnosnom aktu*. Dalje, što se tiče obveze da se pravna osnova mjere Unije jasno naznači, Sud je prihvatio da nenavođenje točne odredbe Ugovora ne čini automatski povredu postupovnih pravila ako se pravna osnova mjere može odrediti iz ostalih dijelova te mjere [27].

60. Ni članak 34. stavak 2. točka (c) Ugovora o EU-u, a uostalom ni nekadašnji Ugovor o EU-u ne spominju se u *pobijanim* odlukama (tema koja je odvojena od pitanja spominje li se ta odredba u *osnovnim* odlukama te koje implikacije to može imati u pogledu zakonitosti tih odluka) [28]. Pobijane odluke pozivaju se samo na relevantne odredbe osnovnih odluka (članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005., odnosno članak 18. stavak 2. Odluke o VIS-u) te UFEU u cijelosti.

61. S obzirom na gore naveden pristup Suda u pogledu valjanosti pravne osnove akta te imajući na umu da se pobijane odluke pozivaju samo na relevantne odredbe osnovnih odluka te na UFEU, ne vidim zašto bi ovdje članak 34. stavak 2. točka (c) Ugovora o EU-u bio važan. Ta je odredba samo davala Vijeću, *prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona*, ovlast da poduzima mjere kako bi se osigurala provedba odluka donesenih na temelju te iste odluke diljem čitave Europske unije. Istina, članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005. doista se poziva na tu odredbu (dok to nije slučaj kod članka 18. stavka 2. Odluke o VIS-u). Međutim, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, to je pozivanje (ili njegov nedostatak) izgubilo svaku važnost u kontekstu ove analize. S obzirom na to da su sve tri pobijane odluke usvojene *nakon* stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, uvjeren sam da je UFEU jedini relevantni okvir za ocjenu njihove zakonitosti (te nadležnosti Vijeća da ih usvoji).

62. U tom smislu, čini se da nema nikakve sumnje u pogledu pravne osnove koja je doista korištena pri donošenju pobijanih odluka: kako je navedeno u preambulama tih odluka, predmetne provedbene odluke su usvojene na temelju članka 8. stavka 3. Odluke iz 2005. i UFEU-a, a Odluka o datumu na osnovi članka 18. stavka 2. Odluke o VIS-u i UFEU-a.

63. Ovdje se moram osvrnuti na tvrdnju Parlamenta da je pozivanje na UFEU (u cijelosti), u svakom slučaju, preopćenito da bi činilo prikladnu pravnu osnovu. Takvo neodređeno pozivanje bilo bi izvor pravne nesigurnosti.

64. U pravilu, neprecizno pozivanje na Ugovor, kao što je ovdje slučaj, dovodi me do zaključka da se pobijane odluke trebaju poništiti. Doista, nedostatak jasno određene pravne osnove koja je korištena – što Sud načelno zahtijeva – teško je pomiriti s načelom dodijeljenih ovlasti [29]. Međutim, u posebnom kontekstu sadašnjih predmeta, ne mogu se složiti s Parlamentom. Osim članka 9. Protokola br. 36, čini se da nijedna druga odredba ovdje nije važna.

27 — Vidjeti presudu u predmetu Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 56. i navedenu sudsku praksu. Sud svejedno zahtijeva takvo izričito pozivanje kada, ako nedostaje, odnosne stranke i Sud nisu sigurni u pogledu točne pravne osnove.

28 — Kako je gore navedeno, o tom su pitanju stranke raspravljale u svojim pisanim očitovanjima, iako se poslije na raspravi ispostavilo da Parlament nije htio dovoditi u pitanje zakonitost osnovnih odluka ili njihovih dijelova.

29 — Vidjeti presudu u predmetu Komisija/Vijeće, EU:C:2009:590, t. 56. *et seq*. U vezi s načelima dodijeljenih ovlasti vidjeti, primjerice, presudu u predmetu Parlament/Komisija, C-403/05, EU:C:2007:624, t. 49. i navedenu sudsku praksu. Također vidjeti nedavno mišljenje 1/13, EU:C:2014:2303, t. 74.

65. Iako se Vijeće zasigurno moglo pozvati na članak 9. Protokola br. 36, korist od takvog pozivanja je upitna: doista, ta prijelazna odredba ne sadrži nikakvo materijalno pravilo koje bi se moglo iskoristiti kao pravna osnova. Ona samo održava učinke akata sekundarnog prava koji pripadaju nekadašnjem trećem stupu dok se ti akti ne stave izvan snage, zamijene ili poništе. U ovom posebnom kontekstu, upravo se zbog tih „sekundarnih" pravnih osnova – konkretno, članka 8. stavka 3. Odluke iz 2005. i članka 18. stavka 2. Odluke o VIS-u – koje nadopunjuju općenito pozivanje na UFEU, to općenito pozivanje na taj Ugovor može prihvatiti.

66. Kao što je gore navedeno, ni Odluka iz 2005. ni Odluka o VIS-u do danas nisu izmijenjene. Stoga, smatram da je činjenica da se pobijane odluke izričito pozivaju na članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005., odnosno na članak 8. stavak 2. Odluke o VIS-u, dovoljna naznaka pravne osnove pobijanih odluka.

67. U svjetlu tog zaključka, tumačenje koje je gore usvojeno u pogledu članka 9. Protokola br. 36 bit će ključno za utvrđivanje je li Vijeće moglo zakonito usvojiti pobijane odluke na toj osnovi.

68. S obzirom na tumačenje koje je predloženo gore u točki 51., ne mogu prihvatiti stajalište Parlamenta u pogledu nevaljanosti pravnih osnova korištenih za usvajanje pobijanih odluka. U kontekstu mojeg stava da tumačenje članka 9. Protokola br. 36 treba biti vođeno idejom mirnog prijelaza, mora se smatrati da ta odredba održava *sve* učinke odredbi iz akata koji spadaju u njezino područje primjene. Stoga, sve dok se osnovne odluke ne izmijene, ovlast usvajanja provedbenih odluka dodijeljena Vijeću u potpunosti zadržava svoj učinak. Drugim riječima, da bi se opća pravila Unije primjenjivala, trebalo bi izmijeniti osnovne odluke. Mogućnost predlaganja izmjene – ili, u biti, zamjene ili stavljanja izvan snage – tih akata, međutim, ostaje ovlast Komisije. Kao što sam već objasnio, smatram da pobijane odluke ne čine izmjene osnovnih odluka u smislu članka 9. Protokola br. 36.

69. Zato zaključujem da su pobijane odluke usvojene na ispravnoj pravnoj osnovi.

70. Takav zaključak je dovoljan da se tužbe koje je Parlament podnio u odnosnim predmetima odbace kao neosnovane. Međutim, u svrhu cjelovitosti, ističem sljedeća zapažanja u vezi s dva pitanja o kojima su stranke naširoko raspravljale tijekom predmetnog postupka: korištenje sekundarne pravne osnove i činjenica nedostatka savjetovanja s Parlamentom.

D – *Daljnja pitanja: korištenje sekundarne pravne osnove i savjetovanje s Parlamentom*

71. Parlament se tijekom postupka više puta žalio na činjenicu što nije bio uključen u postupak odlučivanja, što bi bio prema režimu koji je bio na snazi prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona kao i prema općem okviru UFEU-a. Međutim, na raspravi je postalo jasno da Parlament nije tražio da se s njim savjetuje u postupku koji je vodio usvajanju pobijanih odluka kao takvom. Isticanjem činjenice da se s njim nije savjetovalo, Parlament je jednostavno htio demonstrirati da se postupak odlučivanja koji je Vijeće slijedilo pri donošenju pobijanih odluka razlikuje od onog koji je postojao prije Ugovora iz Lisabona te koji se, prema mišljenju Parlamenta, trebao slijediti kako bi opći okvir UFEU-a bio ispravno primijenjen [30].

72. Ovdje je potrebno nakratko podsjetiti da su, stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, članak 34. stavak 2. točka (c) i članak 39. Ugovora o EU-u stavljeni izvan snage. Kako su obje stranke istaknule, te su odredbe time prestale proizvoditi bilo kakve pravne učinke te se ne mogu koristiti kao putokazi za utvrđivanje prikladnog postupka za donošenje pobijanih odluka. Stoga – te osobito u kontekstu načela *tempus regit actum* – teško se može tvrditi da bi obveza savjetovanja s Parlamentom nastavila

30 — Vidjeti točku 32. gore.

postojati temeljem članka 39. Ugovora o EU-u [31]. To je barem jasno. Unatoč tomu, prilična neslaganja postoje o pitanju znači li stavljanje izvan snage nekadašnjeg Ugovora o EU-u da su članak 8. stavak 2. Odluke iz 2005. i članak 18. stavak 2. Odluke o VIS-u sada nevaljane sekundarne pravne osnove [32], osobito zato što te odredbe ne predviđaju savjetovanje s Parlamentom [33].

73. Kako je već nekoliko puta prije spomenuto, činjenica da je članak 34. stavak 2. točka (c) Ugovora o EU-u stavljen izvan snage nema utjecaj na dodjelu provedbenih ovlasti prema članku 8. stavku 3. Odluke iz 2005. i članku 18. stavku 2. Odluke o VIS-u. Razlog za to jest članak 9. Protokola br. 36. Tom se odredbom zadržavaju učinci odredbi o dodjeli ovlasti unatoč tomu što je ustavni okvir u sklopu kojeg je usvojena Odluka iz 2005. i Odluka o VIS-u stavljen izvan snage.

74. Iako je to možda jasno, mora se reći da je taj okvir zamijenjen UFEU-om. Međutim, članak 9. Protokola br. 36 sastavni je dio tog Ugovora te time i novog ustavnog okvira [34]. Upravo ta odredba primarnog prava omogućuje nastavak uporabe provedbenih ovlasti dodijeljenih Vijeću prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, čime su, tijekom prijelaznog razdoblja, zadržani učinci postojećih dodjela provedbenih ovlasti. Zbog postojanja članka 9., članak 8. stavak 3. Odluke iz 2005. i članak 18. stavak 2. Odluke o VIS-u ni u kojem smislu ne odstupaju od pravila iz UFEU-a na način da bi činili nevaljane sekundarne pravne osnove.

75. Istina, naravno da bi se moglo tvrditi da predlisabonska obveza savjetovanja na temelju članka 39. Ugovora o EU-u ne nestaje jednostavno zbog promjene ustavnog okvira. Opstanak te obveze u skladu je s ciljem procesa „lisabonizacije“ da se ojača sudjelovanje Parlamenta u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

76. Međutim, smatram da se posebna važnost treba pridati članku 9. Protokola br. 36, koji jednostavno održava pravne učinke postojećih instrumenata sekundarnog prava usvojenih na temelju nekadašnjeg trećeg stupa. S obzirom na to da ni ta odredba primarnog prava, ali ni UFEU općenito ne govore ništa u pogledu obveze savjetovanja s Parlamentom u vezi s provedbenim mjerama usvojenima na temelju prethodno dodijeljenih ovlasti, ne smatram prikladnim da se tumači kako sadašnji UFEU predviđa takvu obvezu. Razlog za to osobito je činjenica da su i članak 34. stavak 2. točka (c) i članak 39. Ugovora o EU stavljeni izvan snage u skladu s člankom 1. točkom 51. Ugovora iz Lisabona [35]. Stoga, provedbene odluke donesene na dvojakoj osnovi akata trećeg stupa i članka 9. Protokola br. 36 čine, u prijelaznom razdoblju, posebnu vrstu mjere za čije usvajanje nije potrebno sudjelovanje Parlamenta.

77. Stoga, zaključujem da se tri tužbe koje je Parlament podnio u spojenim predmetima C-317/13 i C-679/13 te predmetu C-540/13 trebaju odbiti kao neosnovane. S obzirom na taj zaključak, nema potrebe baviti se zahtjevom koji su obje stranke podnijele u pogledu potrebe zadržavanja učinaka pobijanih odluka dok ne budu zamijenjene novim aktima.

31 — Vijeće ističe, a Parlament mu u tom pogledu ne proturječi, da su se prije usvajanja Ugovora iz Lisabona odluke slične predmetnim provedbenim odlukama donosile tek nakon savjetovanja s Parlamentom u skladu s člankom 39. Ugovora o EU-u.

32 — Vidjeti presudu u predmetu Parlament/Vijeće, EU:C:2008:257, t. 54. do 57. U tom je predmetu Sud čvrsto odbio mogućnost korištenja pravnih osnova koje mijenjaju postupke predviđene Ugovorima.

33 — U pogledu članka 18. stavka 2. Odluke o VIS-u, Parlament dalje tvrdi da nedostatak izričito formuliranog pravila o glasanju u toj odredbi predstavlja izmjenu postupka odlučivanja predviđenog u Ugovorima (u ovom kontekstu, kako je navedeno u članku 34. stavku 2. točki (c) Ugovora o EU-u).

34 — Vidjeti članak 51. UEU-a.

35 — Isto je zapažanje primjenjivo na pitanje pravila o glasovanju (ili njihova nedostatka) iz članka 18. stavka 2. Odluke o VIS-u te na pitanje navodnog učinka prelijevanja pravila o glasovanju iz članka 34. Ugovora o EU-u. Sve dok dodjela ovlasti predviđena u toj odredbi sekundarnog prava ostane na snazi temeljem članka 9. Protokola br. 36, relevantno pravilo o glasovanju mora biti, kako Vijeće ističe, pravilo na koje se upućuje u članku 16. stavku 3. UEU-a. U skladu s tom odredbom, treba odlučivati kvalificiranom većinom, osim ako Ugovori drukčije predviđaju. Također treba istaknuti da se posebne prijelazne odredbe primjenjuju na glasovanje kvalificiranom većinom. Ta su pravila, koja je Vijeće primijenilo u pogledu Odluke o datumu, navedena u Protokolu br. 36.

E – *Troškovi*

78. Prema članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda Europske unije, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U sva je tri predmeta Vijeće podnijelo zahtjev u vezi s troškovima, a Parlament nije bio uspješan u postupku.

79. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda, države članice i institucije koje su intervenirale u postupku same snose svoje troškove. Republika Austrija, stoga, treba sama snositi svoje troškove u spojenim predmetima C-317/13 i C-679/13.

IV – **Zaključak**

80. S obzirom na navedena razmatranja, predlažem da Sud:

— odbije tužbe koje je Parlament podnio u spojenim predmetima C-317/13 i C-679/13 te predmetu C-540/13;

— naloži Parlamentu da snosi troškove i

— naloži Republici Austriji da snosi svoje troškove.