



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA

od
29. travnja 2014.¹

Predmet C-399/12

**Savezna Republika Njemačka
protiv
Vijeća Europske unije**

(tužba za poništenje Savezne Republike Njemačke)

„Međunarodne organizacije – Postupak sklapanja sporazuma – Utvrđivanje stajališta koje u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma – Rezolucije Međunarodne organizacije za vinogradarstvo i vinarstvo – Članak 218. stavak 9. UFEU-a – Sporazumi država članica – Pravni učinci – Analogija“

1. Europska unija tijekom godina razvila se u uglednog aktera u međunarodnim organizacijama². Jedna od u tom pogledu relevantnih odredaba Ugovorâ jest članak 218. stavak 9. UFEU-a, koji sadrži postupovni pravni temelj za utvrđivanje stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke. Ova tužba za poništenje otvara pitanje primjenjuje li se ta odredba u slučaju koji ima sljedeće posebnosti: s jedne strane, činjenicu da neke države članice Unije pripadaju organizaciji, ali ne i sama Unija; s druge strane, činjenicu da se radi o organizaciji koja u načelu izdaje „preporuke“.
2. Povod za spor bio je sporazum između Unije i država članica u području djelatnosti Međunarodne organizacije za vinogradarstvo i vinarstvo (OIV), međuvladine organizacije nadležne u područjima vinove loze, vina, pića koja sadrže vino, stolnog grožđa, suhog grožđa i drugih proizvoda od vinove loze. Mnoge države članice Unije članice su te organizacije, ali ne i sama Unija. Vijeće je 18. lipnja 2012. kvalificiranom većinom na temelju članka 43. u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a prvi put donijelo odluku o utvrđivanju stajališta koje treba donijeti u ime Unije u vezi s određenim rezolucijama OIV-a. Savezna Republika Njemačka, koja je glasovala protiv odluke, dala je protokolarnu izjavu o svojem stajalištu i nakon toga podnijela ovu tužbu za poništenje.
3. Osim za okolnosti ovog predmeta, pravna pitanja koja treba razjasniti imaju veliku važnost za odnos između Unije i država članica u području vanjske trgovine. U mnogim međunarodnim organizacijama članice su, već iz međunarodnopravnih razloga, države članice Unije, ali ne i sama Unija. Često je to slučaj i onda kada odgovarajuća organizacija djeluje u području u nadležnosti Unije. Sud u ovom predmetu može dati pojašnjenja za takve slučajeve za budućnost.

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Hoffmeister, F., *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, CMLR 44 (2007), 41., 68.

I – Pravni okvir

A – Međunarodno pravo

4. OIV je u svojem sadašnjem obliku osnovan Sporazumom od 3. travnja 2001. o osnivanju Međunarodne organizacije za vinogradarstvo i vinarstvo (O. I. V.) (u daljnjem tekstu: Sporazum)³ kao organizacija sljednica Međunarodnog ureda za vinogradarstvo i vinarstvo, osnovanog 1924.⁴

5. On, među ostalim, ima za cilj „pridonositi međunarodnom usklađivanju postojeće prakse i normi i, prema potrebi, izradi novih međunarodnih normi radi poboljšanja uvjeta za proizvodnju i prodaju vina i proizvoda od vina te pomoći da se osigura vođenje računa o interesima potrošača.“ (članak 2. stavak 1. točka (c) Sporazuma).

6. Prema članku 2. stavku 2. točki (b) Sporazuma OIV za ostvarenje tih ciljeva preuzima, među ostalim, sljedeće zadaće:

„sastaviti i uobličiti preporuke i pratiti njihovu provedbu u suradnji sa članicama, osobito na sljedećim područjima:

- (i) uvjeti za proizvodnju grožđa,
- (ii) enološki postupci,
- (iii) definicija i/ili opis proizvoda, označavanje i uvjeti prodaje,
- (iv) metode analize i ocjenjivanja proizvoda od vinove loze“.

7. Članak 8. Sporazuma glasi⁵:

„Neka međunarodna međuvladina organizacija može sudjelovati u O. I. V.-u ili biti njezinom članicom te može pomoći financiranju O. I. V.-a uz uvjete koje od slučaja do slučaja utvrdi opća skupština na prijedlog izvršnog odbora.“

B – Pravo Unije

1. Primarno pravo

8. Članak 4. stavak 3. podstavak 1. UEU-a predviđa:

„Na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ.“

3 — Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 11/03. Sporazum je u skladu s člankom 19. jednako vjerodostojan na francuskom, španjolskom i engleskom jeziku.

4 — Sporazum o osnivanju Međunarodnog instituta za vino u Parizu 29. studenoga 1924. Naziv „Međunarodni ured za vinogradarstvo i vinarstvo“ organizacija je koristila od 4. rujna 1958.

5 — Organizacija prethodnica jasno je predviđala samo države kao članice jer je članak 6. Sporazuma o osnivanju Međunarodnog instituta za vino u Parizu određivao: „Sve zemlje koje ovaj sporazum nisu potpisale moći će mu pristupiti [...]“

9. Članak 218. UFEU-a glasi:

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

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

(11) Država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima. [...]“

2. Sekundarno pravo

10. Uredba Vijeća br. 479/2008⁶, koja je stupila na snagu 1. kolovoza 2008., uvela je prvi put u sekundarno pravo⁷ dinamično upućivanje na rezolucije OIV-a. Uredbom Vijeća br. 491/2009⁸ te norme zajedničke organizacije tržišta vinom preuzete su u Uredbu Vijeća (EZ) br. 1234/2007 (Uredbu o jedinstvenom ZOT-u)⁹.

11. Članak 120.f Uredbe o jedinstvenom ZOT-u glasi:

„Pri odobravanju enoloških postupaka u skladu s postupkom iz članka 195. stavka 4. Komisija:

(a) polazi od enoloških postupaka koje je preporučila i objavila Međunarodna organizacija za vinogradarstvo i vinarstvo (OIV) te rezultata eksperimentalne primjene još nedopuštenih enoloških postupaka. [...]“

12. Članak 120.g te uredbe propisuje:

„Metode analize za određivanje sastava proizvoda iz sektora vina i pravila prema kojima se može utvrditi jesu li kod tih proizvoda upotrijebljeni nedopušteni enološki postupci jesu one metode i pravila koje je preporučio i objavio OIV.

Ako ne postoje metode i pravila koje je preporučio i objavio OIV, Komisija donosi odgovarajuće metode i pravila u skladu s postupkom iz članka 195. stavka 4.

Do donošenja takvih pravila, upotrebljavaju se metode i pravila koje odobri predmetna država članica.“

6 — Uredba Vijeća (EZ) br. 479/2008 od 29. travnja 2008. o zajedničkoj organizaciji tržišta vinom, izmjeni uredbi (EZ) br. 1493/1999, (EZ) br. 1782/2003, (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 3/2008 i o stavljanju izvan snage uredbi (EEZ) br. 2392/86 i (EZ) br. 1493/1999 (SL L 148, str. 1.).

7 — Prema navodima Njemačke u usmenom dijelu postupka, rezolucije OIV-a i njegove organizacije prethodnice služile su Zajednici od 1971. kao referentne točke. OIV je također prije 2008. spomenut u odgovarajućim pravnim aktima, npr. u uvodnoj izjavi 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2165/2005 od 20. prosinca 2005. (SL L 345, str. 1.), u uvodnoj izjavi 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1507/2006 od 11. listopada 2006. (SL L 280, str. 9.). Usporediti također uvodnu izjavu 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 519/2007 od 7. svibnja 2007. (SL L 123, str. 1.).

8 — Uredba Vijeća (EZ) br. 491/2009 od 25. svibnja 2009. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1234/2007 o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL L 154, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 68., str. 121.).

9 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.), više puta izmijenjena. Usporediti uvodnu izjavu 3. Uredbe br. 491/2009.

13. Članak 158.a stavak 2. te uredbe glasi:

„Osim ako nije drukčije predviđeno sporazumima zaključenima u skladu s člankom 300. Ugovora, proizvodi iz stavka 1. ovog članka proizvode se u skladu s enološkim postupcima koje preporučuje i objavljuje OIV ili odobrava Zajednica sukladno ovoj Uredbi i njezinim provedbenim mjerama.“

14. Članak 9. stavak 1. Uredbe br. 606/2009¹⁰ predviđa:

„Ako specifikacije za čistoću i identifikaciju tvari koje se koriste u enološkim postupcima iz članka 32. drugog stavka točke (e) Uredbe (EZ) br. 479/2008 nisu utvrđene Direktivom Komisije 2008/84/EZ, koriste se specifikacije koje je utvrdila i objavila Međunarodna organizacija za vinogradarstvo i vinarstvo u međunarodnom enološkom kodeksu.“¹¹

15. Članak 15. stavak 2. Uredbe br. 606/2009 glasi:

„U seriji C *Službenog lista Europske unije*, Komisija objavljuje popis i opis metoda analize iz članka 31. prvog stavka Uredbe (EZ) br. 479/2008 [sada članka 120.g stavka 1. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u], koje su opisane u zbirci međunarodnih metoda analize vina i mošta Međunarodne organizacije za vinogradarstvo i vinarstvo, a koje se primjenjuju na provjeru ograničenja i zahtjeva utvrđenih pravilima Zajednice za proizvodnju vinskih proizvoda.“¹²

II – Predmet spora, postupak i zahtjevi

16. Vijeće je 18. lipnja 2012. kvalificiranom većinom donijelo odluku o utvrđivanju stajališta koje treba donijeti u ime Europske unije u pogledu određenih rezolucija koje treba usvojiti u okviru Međunarodne organizacije za vinogradarstvo i vinarstvo (OIV)¹³. Odluka se temeljila na članku 43. u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

17. Zahtjevom od 28. kolovoza 2012. Savezna Republika Njemačka podnijela je tužbu za poništenje te odluke. Njemačka zastupa stajalište da se odluka nije smjela temeljiti na članku 218. stavku 9. UFEU-a kao postupovnom pravnom temelju. Smatra da drugi postupovni temelj za odluku nije vidljiv.

18. Češkoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburg, Mađarskoj, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Slovačkoj Republici odobrena je intervencija na strani Savezne Republike Njemačke, a Komisiji intervencija na strani Vijeća.

19. Savezna Republika Njemačka, uz potporu svojih intervenijenata, zahtijeva

- da se poništi odluka Vijeća od 18. lipnja 2012.,
- da se Vijeću naloži snošenje troškova.

20. Vijeće, uz potporu Komisije, zahtijeva

- da se tužba u cijelosti odbije kao neosnovana,

10 — Uredba Komisije (EZ) br. 606/2009 od 10. srpnja 2009. o utvrđivanju određenih detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 479/2008 u pogledu kategorija proizvoda od vinove loze, enoloških postupaka i primjenjivih ograničenja (SL L 193, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 21., str. 266.).

11 — Navedeno bez bilješki koje se nalaze u citiranom tekstu.

12 — Istaknuto u izvorniku.

13 — Dokument Vijeća 11436/12.

- podredno, da se u slučaju poništenja odluke zadrže njezini učinci,
- da se tužitelju naloži snošenje troškova.

21. Nakon zatvaranja pisanog dijela postupka, o tužbi je 26. studenoga 2013. održan usmeni dio postupka. Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske odobrena je intervencija na strani Savezne Republike Njemačke.

III – Argumenti stranaka

22. Savezna Republika Njemačka svoju tužbu temelji na jednom jedinom razlogu za poništenje: Vijeće pobijanu odluku nije smjelo temeljiti na članku 218. stavku 9. UFEU-a kao postupovnom pravnom temelju. Njemačka pri tome u biti argumentira da odredba u ovom slučaju nije primjenjiva iz dvaju razloga. Naime, smatra da ona prema svojem izričaju, strukturi, povijesti nastajanja i funkciji nije primjenjiva na sporazume država članica, nego jedino na međunarodne sporazume same Unije, a također nije ni analogno primjenjiva. Smatra da se koordinacija djelovanja država članica u tijelima međunarodnih organizacija koja se osnivaju međunarodnim sporazumima država članica odvija u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a.¹⁴ Kao drugo, članak 218. stavak 9. spominje „akt koji proizvodi pravne učinke“, što prema mišljenju Savezne Republike Njemačke znači da odgovarajući akt mora biti međunarodnopravno obvezujući. To kod rezolucija OIV-a nije slučaj. Njemačka nadalje ističe da primjena odredbe ne odgovara tehničkoj naravi OIV-a i k tome jamči manje učinkovito zastupanje interesa Unije.

23. Nasuprot tome, Vijeće smatra da je članak 218. stavak 9. UFEU-a primjenjiv. U biti argumentira da odredba u područjima koja su u nadležnosti Unije dopušta utvrđivanje stajališta i u međunarodnim organizacijama u kojima su članice države članice, ali ne i sama Unija. U pogledu rezolucija OIV-a na koje se odnosi pobijana odluka, Vijeće – za razliku od Savezne Republike Njemačke – polazi od isključive nadležnosti Unije. U pogledu „pravnih učinaka“ akata, Vijeće – osim upućivanja na određene međunarodnopravne učinke rezolucija iako se radi samo o preporukama – zastupa osobito mišljenje da preuzimanje rezolucija u pravo Unije u skladu s člankom 158.a stavkom 2., člankom 120.f točkom (a) i člankom 120.g Uredbe o jedinstvenom ZOT-u jamči dovoljne pravne učinke.

24. Češka Republika u bitnome podupire tvrdnje Savezne Republike Njemačke i dopunjuje ih u odnosu na tumačenje članka 218. stavka 9. UFEU-a. Veliko Vojvodstvo Luksemburg također dijeli isto mišljenje i, među ostalim, upozorava na to da se u ovom slučaju radi o pitanju podijeljene nadležnosti, a ne isključive nadležnosti Unije. To naglašava i Nizozemska, koja k tome argumentira da članak 218. stavak 9. također ne dolazi u obzir kao pravni temelj jer u trenutku donošenja odluke nije utvrđeno koje će se rezolucije staviti na glasovanje. Također tvrdi da odluci nedostaje obrazloženje, osobito u pogledu pitanja zašto je odluka potrebna, unatoč tome što Unija ili što sve njezine države članice nisu članice OIV-a i unatoč četrdesetogodišnjoj praksi suradnje između država članica u tom području u okviru OIV-a i njegove organizacije prethodnice¹⁵. Napokon, Nizozemska smatra da postupanje Vijeća ugrožava slogu u OIV-u i time interese Unije. Mađarska dopunjuje tvrdnje Njemačke i k tome upozorava na to da, koliko je poznato, Europski parlament nije bio upoznat s pobijanom odlukom i da je time povrijeđen postupak predviđen člankom 218. stavkom 10. UFEU-a, na što Sud mora paziti po službenoj dužnosti. Također i Austrija u bitnome podupire tvrdnje Njemačke. Slovačka Republika podupire tvrdnje Njemačke i, među ostalim, upozorava na to da se članak 218. stavak 9. UFEU-a

14 — U usmenom dijelu postupka Njemačka je ovdje razlikovala dva pitanja: mora li Unija biti članica OIV-a da bi primijenila odredbu i bi li se rezolucije mogle u OIV-u usvojiti „u ime Unije“. Prema mojem mišljenju, u drugom pitanju radi se samo o jednom aspektu prvoga.

15 — Tužitelj izričito podupire taj prigovor.

može primijeniti u području isključive vanjske nadležnosti Unije samo ako su ispunjene njime predviđene pretpostavke. Ujedinjena Kraljevina upozorava na to da u okviru pitanja pravnih učinaka sudska praksa o pravnim učincima u pravu Unije nije primjenjiva, ali da treba uzeti u obzir da članak 218. UFEU-a uređuje Unijino sklapanje međunarodnopravno obvezujućih sporazuma.

25. Komisija podupire mišljenje Vijeća. Upozorava na temeljno značenje predmeta: Unija nije zastupljena u više međunarodnih organizacija, iako one djeluju u područjima koja su barem dijelom u nadležnosti Unije. Sudska praksa pokazuje da se vanjsko zastupanje Unije u području u njezinoj nadležnosti u takvim slučajevima provodi preko država članica u interesu Unije. Komisija osobito koristi argument nadležnosti Unije¹⁶. U ovom slučaju Unija raspolaže isključivom vanjskom nadležnošću. Time državama članicama pravno nije dopušteno donositi odluke u nekoj međunarodnoj organizaciji koje mogu izmijeniti pravo Unije. Međutim, rezolucije OIV-a dovele bi do takve izmjene. Stoga se rezolucije mogu donijeti tek nakon utvrđivanja zajedničkog stajališta Unije u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a, koje uz utvrđivanje stajališta sadrži ovlast država članica da zastupaju stajalište Unije u svojim područjima u isključivoj vanjskoj nadležnosti. Jedino se tako mogu zaštititi interesi država članica koje nisu zastupljene u OIV-u. Naime, i one bi bile izložene učincima rezolucija OIV-a jer su rezolucije izmijenile pravnu stečevinu EU-a koja obvezuje države članice Unije. U pogledu sustavnog tumačenja članka 218. stavka 9. UFEU-a, Komisija također upozorava na to da treba uzeti u obzir da se članak 218. stavak 11. UFEU-a ne odnosi samo na sporazume same Unije. Nadalje, Komisija dodaje da se za akte koji nemaju pravnih učinaka provodi neformalna koordinacija u skladu s člankom 16. UFEU-a.

IV – Ocjena

26. Stranke se u ovom predmetu u bitnome¹⁷ spore o primjenjivosti članka 218. stavka 9. UFEU-a kao postupovnog pravnog temelja odluke Vijeća od 18. lipnja 2012. o utvrđivanju stajališta koje treba donijeti u ime Unije u vezi s određenim rezolucijama koje treba donijeti u okviru OIV-a.

27. Same rezolucije OIV-a o kojima je riječ nisu predmet ovog spora. Sve stranke i intervenijenti su ih podržali i one su glasovima tužitelja i njegovog intervenijenta usvojene u OIV-u.

A – Prethodna razmatranja

28. Prije nego što se mogu posvetiti tumačenju članka 218. stavka 9. UFEU-a, smatram prikladnim potanko opisati pozadinu spora i povijest nastanka te norme koja je važna za njezino razumijevanje. U okviru toga zaključno ću obraditi i pitanje u kojoj je mjeri predmet CITES¹⁸ važan za ovaj spor.

1. Pozadina spora

29. OIV je, kako je to već opisano, međunarodna organizacija koja, među ostalim, donosi preporuke za sektor vina, npr. u pogledu enoloških postupaka¹⁹. One se u pravilu usvajaju konsenzusom²⁰ na godišnjoj općoj skupštini.

16 — Vijeće podupire tu argumentaciju.

17 — Intervenijent na strani Njemačke iznio je dodatne prigovore koje je Njemačka dijelom poduprla.

18 — Presuda Komisija/Vijeće (CITES, C-370/07, EU:C:2009:590). CITES je sporazum o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka, Washington, 3. ožujka 1973., UNTS 993, str. 243.

19 — Ciljevi i aktivnosti OIV-a navode se u članku 1. i 2. Sporazuma.

20 — Usporediti članak 5. stavak 1. kao i stavak 3. Sporazuma. Iznimke od postupka konsenzusa su moguće, ali se mogu spriječiti pozivanjem na ugrožene bitne nacionalne interese. Postupak pripreme rezolucija opisan je u Poglavlju 5. Poslovnika OIV-a.

30. U 2012. članice OIV-a bile su Savezna Republika Njemačka i 19 drugih država članica Unije²¹. Samo je Uniji, doduše, pravno dopušteno članstvo na temelju članka 8. Ugovora o osnivanju, no ona još nije postala članica organizacije niti je stekla status promatrača ili drugi poseban status²². Ipak, Komisija smije prisustvovati i sudjelovati u radu stručnih skupina i odbora OIV-a kao gost²³.

31. Do lipnja 2010. države članice Unije koordinirale su svoje djelovanje u OIV-u uz sudjelovanje Komisije na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a u radnoj skupini Vijeća „Vino i alkohol“ bez Komisijinog prijedloga zajedničkog stajališta, i to tako što su države članice i Komisija iznosile svoja mišljenja, a predsjedništvo je nastojalo oblikovati zajedničko stajalište.

32. Rezolucije OIV-a i njegove organizacije prethodnice, specijaliziranih međunarodnih organizacija s visokim stupnjem znanstvene i tehničke stručnosti, prema navodima Njemačke u usmenom dijelu postupka od 1971. služile su kao referentne točke za europske pravne akte.

33. Uredbom br. 479/2008 Unija je u zajedničku organizaciju tržišta vinom, kako je opisano, prvi put uvela dinamično upućivanje na rezolucije OIV-a²⁴.

34. Ubrzo nakon toga, Komisija je u rujnu 2008. preporučila Vijeću – izričito i zbog upućivanja na rezolucije OIV-a unesenog gore spomenutom uredbom – da ovlasti Komisiju na pregovaranje o pristupanju Europske zajednice OIV-u²⁵. Vijeće ipak nije dodijelilo takvu ovlast jer se za to nije mogla postići potrebna većina²⁶.

35. Komisija je 16. svibnja 2011., imajući u vidu devetu opću skupštinu OIV-a, prvi put podnijela Vijeću prijedlog za odluku Vijeća o utvrđivanju zajedničkog stajališta koje treba zastupati u ime Unije u pogledu rezolucija OIV-a. Komisija je taj prijedlog u postupovnopravnom pogledu temeljila na članku 218. stavku 9. UFEU-a, tj. odredbi na koju se pozvalo Vijeće u odluci koju se pobija u ovom predmetu. Međutim, Komisijin prijedlog nije usvojen. Komisija je nakon toga zastupala stajalište da države članice u nedostatku odluke Vijeća ne smiju zauzeti nikakvo stajalište u OIV-u koje bi imalo učinak na pravnu stečevinu Unije te je neiscrpno navela 14 nacrti rezolucija čije bi preuzimanje prema mišljenju Komisije utjecalo na tu pravnu stečevinu. Unatoč tome, države članice zastupljene u OIV-u, u skladu s ranijom međusobnom koordinacijom, na općoj skupštini OIV-a od 24. lipnja 2011. konsenzusom su usvojile mnogobrojne rezolucije, među kojima i one za koje je Komisija smatrala da imaju učinak na pravnu stečevinu Unije. Stoga je Komisija pokrenula postupak zbog povrede Ugovora protiv država članica o kojima je riječ, među kojima i protiv Savezne Republike Njemačke²⁷.

21 — Danas je 21 od 45 država članica OIV-a država članica EU-a: Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka Republika, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska.

22 — Članak 3. i 4. Poslovnika OIV-a.

23 — U skladu s člankom 5. stavcima 2. i 3. Poslovnika OIV-a uz suglasnost izvršnog odbora. Definicije obaju pojmova nalaze se u Prilogu 2. Poslovniku OIV-a.

24 — Članak 30. točka (a), članak 31., članak 82. stavak 2. Uredbe, danas članak 120.f točka (a), članak 120.g i članak 158.a stavak 2. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u. OIV se spominje već u ranijim pravnim aktima (vidjeti bilješku 7).

25 — COM(2008) 577 *final*.

26 — Komisija je u usmenom dijelu postupka navela dva razloga za to: s jedne strane, članstvo Unije moglo bi poremetiti ravnotežu u OIV-u s obzirom na s time povezanu glasačku težinu, a s druge strane, države članice htjele su sačuvati autonoman položaj.

27 — Postupak 2011/2121. Postupak je, prema navodima Komisije u usmenom dijelu postupka, prekinut kako bi se pričekala odluka u ovom predmetu.

36. Komisija je 27. travnja 2012. poslala Vijeću prijedlog za odluku o utvrđivanju stajališta koje treba zastupati u ime Unije u pogledu rezolucija koje je trebalo usvojiti na desetoj općoj skupštini OIV-a 22. lipnja 2012.²⁸ Pod pritiskom postupka zbog povrede Ugovora²⁹, prijedlog u izmijenjenom obliku utemeljen na članku 43. u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a usvojio je 11. lipnja 2012. kvalificiranom većinom posebni odbor za poljoprivredu, unatoč tome što su Njemačka, Češka Republika, Austrija i Slovačka glasovale protiv, a Luksemburg se suzdržao, a 18. lipnja 2012. usvojilo ga je Vijeće (Poljoprivreda i ribarstvo)³⁰. Njemačka, Grčka, Nizozemska (Mađarska i Finska podržale su tu izjavu), Rumunjska i Ujedinjena Kraljevina dale su tom prilikom izjave u kojima su osporile prikladnost članka 218. stavka 9. kao odgovarajućeg pravnog temelja³¹.

37. Sporna odluka Vijeća od 18. lipnja 2012. utvrđuje zajedničko stajalište Unije u pogledu 27 nacrti rezolucija navedenih u prilogu o metodama analize za utvrđivanje sastava proizvoda u sektoru vina, o kriterijima čistoće i identitetu tvari koje se koriste u enološkim postupcima i o enološkim postupcima. Ovdje se radi o rezolucijama koje su prema mišljenju Vijeća u nadležnosti Unije i imaju pravne učinke³². Države članice koje su članice OIV-a trebaju na općoj skupštini zastupati zajedničko stajalište. Pri tome se države članice o kojima je riječ mogu na licu mjesta bez odluke Vijeća sporazumjeti o izmjenama koje ne predstavljaju sadržajne izmjene rezolucija. Zbog pojave novih znanstvenih ili tehničkih podataka koji bi mogli utjecati na stajalište, predmetne države članice ipak moraju zahtijevati povlačenje sporazuma na općoj skupštini dok se ne utvrdi stajalište Unije na temelju novih elemenata.

38. Rezolucije su, uz jednu iznimku³³, usvojene na općoj skupštini OIV-a 22. lipnja 2012. u Izmiru. Prije toga za izmjene nacrti rezolucija na sjednicama za koordinaciju stajališta Unije u Izmiru ocijenjeno je da nisu „sadržajne“. S tehničkim sadržajem rezolucija bila je suglasna i Savezna Republika Njemačka te je glasovala za.

2. Povijest nastanka predmetne norme

39. Razmatranje povijesti nastanka odredbe o utvrđivanju stajališta koje u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma opravdano je već posebnim strukturnim položajem te norme kao stavka 9. članka 218. UFEU-a. Moglo bi, naime, čuditi da se odredba o utvrđivanju stajališta koje u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma nalazi unutar članka koji uređuje modalitete pregovora i sklapanja sporazuma između Unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija. Kako bi se razumjela odredba čiji je doseg predmet ovog spora, smatram da je potrebno razmotriti njezino podrijetlo kao i odredbe koje su joj prethodile.

28 — COM(2012) 192 *final*. Između devete i desete opće skupštine OIV-a održane su dvije izvanredne opće skupštine. Za prvu od tih dviju predložen je nacrt odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a, ali nije usvojen. Rezolucije koje je usvojio OIV ipak nisu kvalificirane kao relevantne za pravnu stečevinu Unije. Za drugu skupštinu nije se mogao predložiti nacrt odluke zbog manjka vremena i nije provedena koordinacija u okviru Unije.

29 — Njemačka i Češka Republika tvrde da je Komisija obećala da u slučaju pristanka država članica na odluku neće nastaviti postupak zbog povrede Ugovora. Komisija je u usmenom dijelu postupka priznala da je većina postignuta pod pritiskom postupka zbog povrede Ugovora.

30 — Dokument Vijeća 11436/12.

31 — Izjava Rumunjske ne spominje odredbu, ali jasno navodi da se ponašanje Rumunjske pri glasanju ne smije tumačiti kao presedan za slične slučajeve i da Komisija i države članice moraju razjasniti podjelu nadležnosti.

32 — Naprotiv, drugi nacrti rezolucija bili su predmet neformalne koordinacije u tijelima Vijeća za pripremu u skladu s obvezom lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UFEU-a).

33 — Rezolucija OENO-SPECIF 10-452 prema objašnjenju Vijeća nije stavljena na glasovanje nakon odluke nadležnog tehničkog odbora opće skupštine.

a) Ugovor o EEZ-u

40. Ugovor o EEZ-u nije sadržavao odredbu koja odgovara današnjem članku 218. stavku 9. UFEU-a. Međutim, članak 116. propisivao je: „Od kraja prijelaznog razdoblja nadalje, države članice u odnosu na sva pitanja od posebnog interesa za zajedničko tržište djeluju isključivo zajednički u okviru međunarodnih organizacija gospodarskog karaktera. U tu svrhu Komisija Vijeću podnosi prijedloge o području djelovanja i provedbi takvog zajedničkog djelovanja, o čemu Vijeće donosi odluku kvalificiranom većinom. [...]“

41. Prema mišljenju Suda, ta je odredba stvorila temelj za „zajedničko djelovanje država članica u međunarodnim organizacijama [...] u kojima Zajednica *nije* članica“³⁴. Takva odredba tada je bila potrebna i zbog toga što su međunarodne organizacije u pravilu odobravale pristup samo državama kao članicama³⁵, što je moglo prouzročiti probleme upravo u središnjem području u nadležnosti Unije, trgovinskoj politici. U praksi se odredba primjenjivala također i izvan zajedničke trgovinske politike³⁶. K tome, čini se da je i Sud ustrajao na redovitoj primjeni te norme³⁷. Naprotiv, države članice doživljavale su tu odredbu kao ugrožavanje svoje nadležnosti³⁸.

b) Ugovor iz Maastrichta

42. Ugovor iz Maastrichta brisao je iz Ugovora odredbu bez zamjene – u području ZVSP-a preostala je samo obveza koordinacije u međunarodnim organizacijama i zauzimanje za zajednička stajališta³⁹. Razlog za to može se, s gledišta država članica, vidjeti u dalekosežnom uplitanju u njihovu suverenost⁴⁰. Ugovori od tada nisu sadržavali nikakvu odredbu koja uređuje dogovaranje djelovanja država članica i Zajednice u međunarodnim organizacijama.

43. S obzirom na rastuće značenje međunarodnih organizacija u mnogim područjima i široke nadležnosti Zajednice, ona je ipak morala i dalje djelovati u odnosu na međunarodne organizacije, što je otvorilo pitanje pravnog temelja koji je u praksi ipak u pravilu bio relevantan samo onda kada institucije Unije i države članice nisu mogle postići dogovor.

44. Pri pregovorima o međunarodnopravno obvezujućim odlukama mogle su se primijeniti odredbe o sklapanju sporazuma. Već u svojem mišljenju 1/78 Sud je utvrdio da se pri pregovorima u međunarodnim organizacijama koje su usmjerene na „preuzimanje obveza za subjekte međunarodnog prava“ primjenjuju odredbe o pregovorima i sklapanju sporazuma, a ne članak 116. Ugovora o EEZ-u⁴¹. Nakon toga, u svojem mišljenju 2/92 Sud je razmatrao pristupanje Zajednice trećoj revidiranoj odluci Vijeća Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) o postupanju s državljanima koja također ulazi u područje njezine nadležnosti⁴². Zajednica nije bila članica te

34 — Mišljenje 1/78 (EU:C:1979:224, t. 50.). Istaknuto samo ovdje.

35 — Usporediti s međunarodnopravne strane Kuijper, P. i dr. (izd.), *The Law of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2013, str. 201. O tematici općenito: Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, Oxford, OUP, 2. izd. 2012., str. 222. do 231.

36 — Presuda Komisija/Vijeće („AETR“, 22/70, EU:C:1971:32, t. 76. i 77.).

37 — Presuda Kramer i dr. (3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114, t. 42. i 43.), usporediti i Constantinesco, V. i dr. (izd.), *Traité instituant la CEE*, Pariz, Economica, 1992., članak 116., t. 6. i 16.

38 — Tako je kritizirano da na temelju odredbe Zajednica može donositi odluke većinom, a koje je Vijeće moglo usvojiti samo jednoglasno, i da bi odluke mogle ulaziti u područje u isključivoj nadležnosti država članica (CONF/3870/96).

39 — Članak J.2 stavak 3. UEU-a, danas članak 34. stavak 1. UEU-a, s obvezom zauzimanja za stajališta Unije, pri čemu pojam „stajališta“ ne treba shvatiti u užem smislu. Vidjeti Geiger, R., u: Geiger, R. i dr. (izd.), *ELIV/AELIV*, München, C. H. Beck, 5. izd. 2010., članak 34. UEU-a, t. 1.

40 — Sack, J., *Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel*, Revue des affaires européennes 2001-2002, 29., 33.

41 — Mišljenje 1/78 (EU:C:1979:224, t. 51.), vidjeti također mišljenje 1/75 (EU:C:1975:145).

42 — Odluka je izričito omogućavala pristupanje Zajednice, članak 7. treće revidirane odluke Vijeća Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj o postupanju s državljanima.

organizacije. Sud je odlučio da (pravno obvezujuću) odluku treba izjednačiti sa sporazumom između Zajednice i trećih država. Naime, prema njegovom mišljenju sporazum u smislu članka 228. Ugovora o EZ-u jest svako „preuzimanje obveza za subjekte međunarodnog prava“⁴³. Iz tog mišljenja stoga proizlazi da je donošenje odluka međunarodnih organizacija izjednačeno sa sklapanjem sporazuma⁴⁴.

45. Zapravo se također može zaključiti da je nedostajući izričiti pravni temelj za koordinaciju djelovanja u međunarodnim organizacijama u pogledu pravno obvezujućih odluka organizacija zamijenjen oslanjanjem osobito na članak 113. Ugovora o EZ-u (zajednička trgovinska politika) i članak 228. Ugovora o EZ-u (sklapanje međunarodnih sporazuma)⁴⁵.

c) Ugovor iz Amsterdama

46. Ipak, taj pravni temelj nije bio prilagođen potrebama Unije u njezinim vanjskim odnosima. Probleme su osobito predstavljali mješoviti sporazumi⁴⁶. Tako je tijekom pregovora o Ugovoru iz Amsterdama zaključeno da Zajednica unatoč postojećoj podjeli nadležnosti mora govoriti jednim glasom. To bi osobito vrijedilo s obzirom na rastući broj mješovitih tijela, čije odluke stvaraju pravne učinke⁴⁷. Kao rješenje tog problema predložena je dopuna članka 228. stavka 2. Ugovora o EZ-u, tj. odredbe o sklapanju sporazuma⁴⁸.

47. Rezultat pregovora bio je (nakon renumeracije bivšeg članka 228. Ugovora o EZ-u) članak 300. stavak 2. podstavak 2. Ugovora o EZ-u, koji je propisivao sljedeće: „Odstupajući od stavka 3., ti se postupci primjenjuju i na odluku o suspenziji primjene nekog sporazuma ili na utvrđivanje stajališta koje u ime Zajednice treba zastupati u okviru tijela koje je osnovano sporazumom na temelju članka 310., ako je to tijelo pozvano donositi odluke s pravnim učinkom, ne uključujući odluke kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir tog sporazuma.“

48. Struktura odredbe posebno je indikativna: članak 300. stavci 1. do 5. Ugovora o EZ-u uređivao je postupak sklapanja međunarodnih sporazuma. Pri tome se razlikuje faza pregovora o sporazumu (članak 300. stavak 1. Ugovora o EZ-u) od njegovog potpisivanja, koje može biti popraćeno odlukom o privremenoj primjeni, i sklapanja (članak 300. stavak 2. podstavak 1.). Sudjelovanje Europskog parlamenta u postupku sklapanja sporazuma uređuje se nakon tih odredaba u stavku 3.

49. Članak 300. stavak 2. podstavak 2. Ugovora o EZ-u nalazi se između tih odredaba o sklapanju sporazuma i propisuje da „odstupajući od stavka 3. [...] ti postupci“ vrijede i za suspenziju sporazuma i za utvrđivanje stajališta u tijelima osnovanima prema članku 310. Ugovora o EZ-u. Postupak sklapanja sporazuma (točnije članak 300. stavak 2. podstavak 1. Ugovora o EZ-u) također treba vrijediti – uz izmjenu u pogledu sudjelovanja Parlamenta – i za donošenje odluka u tijelima osnovanima na temelju članka 310. Ugovora o EZ-u, tj. sporazumima o pridruživanju. Umjesto uključivanja Parlamenta propisanog člankom 300. stavkom 3. Ugovora o EZ-u, ovdje je predviđeno samo da Parlament treba biti bez odgode i u potpunosti obaviješten u skladu s člankom 300. stavkom 2. podstavkom 3. Ugovora o EZ-u. Ograničenje područja primjene odredbe na odluke vijeća za pridruživanje može se objasniti upravo posebnim položajem odluka vijeća za pridruživanje u pravnom poretku Unije, tj. kao sastavnog dijela tog poretka⁴⁹.

43 — Mišljenje 2/92 (EU:C:1995:83, t. 8.).

44 — Usporediti također Vedder, C., *Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun*, Göttingen, Otto Schwartz&Co., 1980., str. 155. do 157.

45 — Sack, J., *The European Community's Membership of International Organizations*, CMLR 32 (1995), 1227, 1252; Schmalenbach, K., u: Calliess, C., i Ruffert, M., (izd.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 1999., članak 300., t. 49.

46 — O njima i o ovlasti Zajednice da postane članica međunarodne organizacije vidjeti mišljenje 1/76 (EU:C:1977:63, t. 5.); mišljenje 1/94 (EU:C:1994:384); Hillion, C., i Koutrakos, P., (izd.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford, Hart, 2010.

47 — CONF/3870/96, osobito str. 5. Do neobjavljenih dogovora između Vijeća i Komisije došlo je već u slučaju sporazuma o sirovinama i FAO-u. Sack, J., „*Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied Internationaler Organisationen*“, u: Randelzhofer, A. i dr. (izd.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, C. H. Beck, 1995., str. 655. do 659.

48 — CONF/3822/96; CONF/3870/96.

49 — Presude Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, t. 9.) i Grčka/Komisija (30/88, EU:C:1989:422, t. 13.).

50. Cilj odredbe bio je stoga, uz pojašnjenje primjene odredaba o sklapanju sporazuma, pojednostavnjenje postupka⁵⁰, koji je *lex specialis* u odnosu na postupak koji se uobičajeno primjenjuje, za utvrđivanje stajališta koja treba zastupati u vijećima za pridruživanje, dakle, u tijelima koja su osnovana sporazumima kojih je Unija po definiciji (članak 310. Ugovora o EZ-u) stranka.

d) Ugovor iz Nice

51. Ugovor iz Nice zadržao je tekst odredbe, ali je ukinuo ograničenje njezine primjenjivosti na tijela osnovana na temelju sporazuma iz članka 310. Ugovora o EZ-u. Tekst dijela članka 300. stavka 2. podstavka 2. Ugovora o EZ-u relevantnog za ovaj slučaj imao je od tada ovakav općeniti izričaj: „koja u ime Zajednice treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma“. Time je odredba izgubila ograničenje svoje primjene na posebnu, odnosno jednu vrstu sporazuma na temelju kojeg je tijelo osnovano⁵¹.

e) Ugovor iz Lisabona

52. Ugovorom iz Lisabona postupak sklapanja sporazuma – te utvrđivanje zajedničkog stajališta – uređeni su člankom 218. UFEU-a. Uslijed toga, unesen je i niz redakcijskih izmjena. Tako su izostali upućivanje na „taj postupak“ i navođenje odstupanja od stavka 3. Oni su zamijenjeni opisom postupka. U preostalom dijelu tim izmjenama Ugovora ipak nisu uvedene nikakve bitne sadržajne izmjene. Redakcijskim izmjenama osobito se nije izmijenilo svojstvo odredbe kao *lex specialis*, što proizlazi već iz toga što je ona i dalje ostala sastavni dio uređenja postupka sklapanja sporazuma (članak 218. UFEU-a).

3. Predmet CITES

53. Naposljetku treba razmotriti pitanje od kakve je važnosti za ovaj postupak predmet CITES, koji su stranke više puta navodile, i osobito je li Sud u okviru tog predmeta barem implicitno već odgovorio na pitanje o kojem ovdje treba odlučiti.

54. Predmet CITES također se odnosi na utvrđivanje zajedničkog stajališta država članica Unije u okviru međunarodnog sporazuma (točnije na 14. konferenciji stranaka sporazuma CITES) kojem sama Unija nije pristupila. Vijeće je – kao i u ovom slučaju – donijelo odluku o utvrđivanju zajedničkog stajališta koje je trebalo zastupati na konferenciji. Iako je Vijeće prema vlastitim navodima usvojilo odluku u postupku u skladu s člankom 300. stavkom 2. podstavkom 2. Ugovora o EZ-u, odredbom koja je prethodila današnjem članku 218. stavku 9. UFEU-a, odluka zapravo nije navela nikakav pravni temelj. Izbor odgovarajućeg pravnog temelja bio je prije toga predmet kontroverzije u Vijeću. Komisija je podnijela tužbu za poništenje uz argument da odluka zbog nedostatka navođenja pravnog temelja krši temeljnu obvezu⁵².

55. Predmet je relevantan za ovaj spor iz dvaju razloga. Kao prvo, Sud je odlučio kako je tvrdila Komisija – da odluka koja utvrđuje stajalište Unije u području koje je u njezinoj nadležnosti, a koje na konferenciji stranaka međunarodnog sporazuma koji nije ratificirala Unija zajednički zastupaju države članice Unije u njezinom interesu, mora navesti svoj pravni temelj⁵³.

50 — Schmalenbach, K., u: Calliess, C., i Ruffert, M., (izd.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 1999., članak 300., t. 45.

51 — Druga tijela, npr. osnovana sporazumima o suradnji, bila su sada također obuhvaćena. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, The Legal Adviser, Dokument SN 2705/00 od 10. svibnja 2000. Usporediti Rehulka, u: Mayer, H., i Stöger, K., *Kommentar zu EUV und AEUV*, Beč, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2011., članak 218. UFEU-a, t. 3.; Terhechte u: Schwarze, J., (izd.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2. izd. 2009., članak 218. UFEU-a, t. 11. do 14.

52 — Presuda CITES (EU:C:2009:590, t. 19., 58. i 59.).

53 — Presuda CITES (EU:C:2009:590, t. 43., 45., 61. i 62.).

56. S obzirom na to, ovaj predmet predstavlja posljedicu predmeta CITES. Vijeće je sada u skladu sa svojom obvezom navelo pravni temelj. Međutim, tužitelj i njegovi intervenijenti smatraju da on nije prikladan.

57. Drugi razlog zbog kojeg predmet CITES ovdje ima posebno značenje jest to što se pravni temelj čija se prikladnost osporava u ovom predmetu spominje također u predmetu CITES. Vijeće i Komisija mišljenja su da je Sud u toj raspravi barem implicitno potvrdio da je u ovakvim slučajevima primjenjiv taj pravni temelj.

58. Prema mojem mišljenju, iz te presude ne može se izvesti takav zaključak. Doduše, Sud je naveo da je „Vijeće donijelo odluku na temelju članka 300. stavka 2. podstavka 2. Ugovora o EZ-u“⁵⁴, ali to je bio samo opis činjeničnog stanja⁵⁵. Sud nigdje nije ustvrdio da je spomenuta odredba doista prikladan pravni temelj za utvrđivanje stajališta u međunarodnim tijelima u kojima Unija nije članica.

59. Ni mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott nije sadržavalo takvu tvrdnju. Naprotiv, nezavisna odvjetnica argumentira da se pravni temelj odluke ne može jasno izvesti iz pravnog akta ako nije u njemu naveden, također i zbog toga što nije jasno može li se članak 300. stavak 2. podstavak 2. Ugovora o EZ-u primijeniti na međunarodne sporazume kojih Zajednica nije članica. Sustavno tumačenje govori protiv takve primjene, dok teleološko tumačenje govori za⁵⁶. Nezavisna odvjetnica nije trebala zauzeti stajalište u pogledu primjenjivosti odredbe pa to nije ni učinila.

60. Stoga Sud u predmetu CITES nije odlučio, pa ni implicitno, o nekom od ovdje postavljenih pitanja. Problem ostaje i dalje otvoren.

B – Analiza

1. Tumačenje članka 218. stavka 9. UFEU-a

61. U prilog svojem stajalištu Njemačka iznosi dva ključna argumenta: da norma koju ovdje treba protumačiti polazi od premise da je Unija sama članica međunarodne organizacije o kojoj je riječ, što u ovom predmetu nije slučaj, te da utvrđivanje stajališta koja treba zastupati u ime Unije na temelju norme ovisi o dodatnom uvjetu, a koji nije ispunjen, točnije, da međunarodna organizacija mora usvojiti akte s „pravnim učincima“, dakle međunarodnopravno obvezujuće akte, što ovdje također nije slučaj. Prema tome, u ovom predmetu treba razmotriti zahtijeva li doista članak 218. stavak 9. UFEU-a, kao dio svojeg normativnog sadržaja, da, kao prvo, Unija mora biti članica međunarodne organizacije o kojoj je riječ i da, kao drugo, akti koje odgovarajuće tijelo treba donijeti, ili barem neki od tih akata, moraju biti međunarodnopravno obvezujući.

a) Članstvo

62. Najprije treba razmotriti pitanje može li se članak 218. stavak 9. UFEU-a primijeniti i na utvrđivanje stajališta koja u ime Unije treba zastupati tijelo osnovano na temelju sporazuma ako sama Unija nije stranka tog sporazuma, nego samo neke države članice.

54 — Presuda CITES (EU:C:2009:590, t. 51.).

55 — Presuda CITES (EU:C:2009:590, t. 59.).

56 — Mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu CITES (C-370/07, EU:C:2009:249, br. 75. do 77.).

63. Članak 218. stavak 9. UFEU-a u cijelosti glasi: „Vijeće na prijedlog Komisije ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku donosi odluku kojom se obustavlja primjena sporazuma i utvrđuju stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma.“

64. U jednoj rečenici tako su povezana dva na prvi pogled različita pravila. Kao prvo, odredba se tiče donošenja odluke o „obustavi primjene sporazuma“. Ta je odredba prema prevladavajućem mišljenju usvojena jer sporazumi o trgovini i suradnji koje je Unija sklopila od 1990-ih sadrže sve više klauzula o ljudskim pravima, koje u slučaju njihove povrede trebaju dovesti do obustave primjene ili raskida sporazuma⁵⁷. Norma je u tom pogledu pojasnila primjenjivi postupak i omogućila brzo djelovanje Unije⁵⁸.

65. Usto, odredba sadrži i pravni temelj za utvrđivanje stajališta u međunarodnim organizacijama. To je predmet ovog postupka.

i) Izričaj

66. Polazna točka gramatičkog tumačenja mora biti činjenica da odredba, kao prvo, generički govori o „sporazumima“⁵⁹, bez izričitog razlikovanja između slučajeva u kojima je Unija stranka tih sporazuma i slučajeva u kojima to nije. Međutim, iz te manjkave odredbe ne može se ni u kojem slučaju prerano zaključiti, kao što to Vijeće u konačnici predlaže, da ondje gdje propis ne razlikuje, ne smije razlikovati ni onaj tko ga primjenjuje⁶⁰.

67. Naime, najprije treba uzeti u obzir da odredba istu riječ „sporazum“ koristi više puta istodobno i osobito u odnosu na dva različita slučaja: najprije se uređuje „obustava primjene sporazuma“, a zatim utvrđivanje stajališta za tijelo osnovano na temelju sporazuma. S obzirom na to, treba poći od toga da ista riječ također treba imati isto značenje. Jasno je da se u prvom slučaju može raditi jedino o sporazumima Unije. Stoga riječ „sporazum“ i u drugom slučaju mora imati to značenje, tj. da se također radi o sporazumima Unije⁶¹.

68. Manje uvjerljiv čini mi se argument koji je navela Njemačka, a koji se temelji na izrazu „u ime Unije“. Njemačka tvrdi da iz okolnosti da potrebna stajališta „treba u ime Unije donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma“⁶² proizlazi da Unija mora biti članica te organizacije⁶³. Međutim, zbog razloga u nastavku ne smatram da korištenje takvog izraza automatski implicira da sama Unija mora biti stranka tog sporazuma.

57 — Usporediti članke 57. i 60. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora. Brandtner, B., i Rosas, A., *Human Rights and the External Relations of the European Community*, EJIL 9 (1998.), 468; Bartels, L., *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, OUP, 2005.; usporediti COM(95) 216 final.

58 — U tom smislu suglasno: Zagel, G., u: Smit, H. i dr. (izd.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, Danvers, LexisNexis, 2013, Article 218.04[3][c]; Schmalenbach, K., u: Calliess, C., i Ruffert, M., (izd.), *EUV/AEUV*, München, C. H. Beck, 4. izd. 2011., članak 218., t. 23 i 24.

59 — Pojam „sporazuma“ zamijenio je pojam „dogovora“ koji je upotrijebljen u prethodnoj odredbi članka 300. stavka 2. podstavka 2. UEZ-a. No, s time nije povezana nikakva sadržajna izmjena. Taj se pojam stoga i dalje odnosi na „svako preuzimanje obveza za subjekte međunarodnog prava bez obzira na njegov oblik“. Usporediti mišljenje 1/75 (EU:C:1975:145), vidjeti također mišljenje 2/92 („OECD“, EU:C:1995:83, t. 8.); presuda Francuska/Komisija (C-233/02, EU:C:2004:173, t. 45.).

60 — U skladu s maksimumom *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (glosa Pretium zu Dig. 6.2.8). Utoliko smatram pogrešnim argument Vijeća da u slučaju jasnog jezičnog tumačenja i nepostojećeg odstupanja u drugim jezičnim inačicama ne treba pribjeći drugim metodama tumačenja. Sud je izričito utvrdio da se pri tumačenju odredbe prava Unije „ne samo njezin izričaj nego i njezin kontekst i ciljevi trebaju uzeti u obzir, a koji su postavljeni propisom kojem pripadaju“. Presude Sturgeon i dr. (C-402/07 i C-432/07, EU:C:2009:716, t. 41.); SGAE (C-306/05, EU:C:2006:764, t. 34.); i Wendelboe i dr. (19/83, EU:C:1985:54, t. 13. do 15.).

61 — Vidjeti također Lorenzmeier, S., u: Grabitz, E. i dr. (izd.), *Das Recht der Europäischen Union*, München, C. H. Beck, 51. ažuriranje 2013., članak 218., t. 8. O primjeni pojma u članku 218. stavku 11. UFEU-a upućujem na svoja objašnjenja o sustavnom tumačenju odredbe.

62 — Istaknuto samo ovdje.

63 — Njemačka je istaknula da je izjava „u ime“ nečlanice međunarodne organizacije nedopuštena i da će države članice OIV-a koje nisu članice Unije odbiti izjavu o stajalištima „u ime Unije“ i da je predsjedništvo neće usvojiti.

69. Kad je sama Unija stranka sporazuma, dakle kad je članica međunarodne organizacije, ne treba nijednu državu članicu kao zastupnicu koja govori u njezino ime, nego samo institucionalnog zastupnika u smislu jednog drugog stavka tog članka⁶⁴. U kontekstu slučaja kojim se bavimo taj izraz može se shvaćati samo u nepravom ili prenesenom smislu, tj. tako da države članice *u interesu Unije* iznose svoja stajališta – a da pri tome izričito ne djeluju u tuđe ime.

70. U tom smislu Vijeće s pravom navodi da se čak i isključiva vanjska nadležnost Unije često mora izvršavati preko država članica koje zajednički djeluju u interesu Unije. To je, primjerice, slučaj kad je samoj Uniji onemogućeno članstvo u međunarodnoj organizaciji zbog međunarodnopravnih razloga⁶⁵. U takvom slučaju države članice zastupaju stajalište Unije i, kako je navela Komisija, obvezne su osigurati učinkovito zastupanje tog stajališta.

71. S obzirom na sve gore navedeno, zastupam mišljenje da se riječ „sporazum“, kako je upotrijebljena u članku 218. stavku 9. UFEU-a, odnosi na sporazume kojih je Unija stranka.

ii) Struktura

72. U pogledu strukture odredbe, zaključci se mogu izvesti kako iz naslova u kojem se norma nalazi tako i iz samog članka.

73. Odredba koju treba tumačiti dio je Glave V. o „međunarodnim sporazumima“ u petom dijelu (vanjsko djelovanje Unije) UFEU-a. Kao što pokazuje uvodna odredba te glave, članak 216. UFEU-a o nadležnosti za sklapanje sporazuma, ta glava odnosi se na sporazume *Unije*. To potvrđuje sadržaj ostalih odredaba te glave.

74. Također i sam članak 218. govori u prilog takvom sustavnom tumačenju. Naime, članak 218. stavak 1. UFEU-a propisuje da se – ne dovodeći u pitanje članak 207. UFEU-a – „pregovori o sporazumima između Unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija i njihovo sklapanje provodi u skladu sa sljedećim postupkom“. Donošenje odluke o utvrđivanju stajališta u tijelu osnovanom na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, kako su pokazala povijesna razmatranja, u smislu Ugovora posebna je vrsta sklapanja sporazuma. Članak 218. stavak 1. UFEU-a jasno ograničava primjenjivost stavka 9. odredbe na sporazume „između Unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija“.

75. To tumačenje također podupire činjenica da odredba izričito isključuje primjenu na pravne akte „kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma“. To ograničenje područja primjene odredbe prema mojem mišljenju jasno pokazuje njezinu narav kao *lex specialis* za utvrđivanje stajališta u međunarodnim organizacijama, koji bi trebao pojednostavniti složen postupak sklapanja sporazuma. Kod posebno važnih odluka to se pojednostavnjenje postupka, konkretno ograničenje sudjelovanja Parlamenta, ne smije primijeniti. *Lex specialis* za pojednostavnjenje postupka sklapanja sporazuma ne može se ipak primijeniti na sporazume na koje se ionako ne primjenjuje postupak sklapanja sporazuma. Budući da postupak sklapanja sporazuma vrijedi za sporazume Unije, i članak 218. stavak 9. UFEU-a može vrijediti jedino za sporazume Unije.

76. Vijeće i Komisija iznose protuargument da se i članak 218. stavak 11. UFEU-a primjenjuje na sporazume država članica bez sudjelovanja Unije, dakle da se ne primjenjuju sve odredbe članka 218. UFEU-a samo na sporazume Unije.

64 — Članak 218. stavak 7. UFEU-a koristi izraz „u ime Unije“ u značenju institucionalnog zastupanja: „Pri sklapanju sporazuma Vijeće [može] ovlastiti pregovarača da odobri izmjene sporazuma *u ime Unije*.“ Istaknuto samo ovdje.

65 — Mišljenje 2/91 (EU:C:1993:106, t. 5.); presuda Komisija/Grčka (C-45/07, EU:C:2009:81, t. 31.). Vidjeti dolje bilješku 91.

77. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, mogućnost predviđena u članku 218. stavku 11. UFEU-a da se pribavi mišljenje o tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima zapravo je u određenim slučajevima otvorena i za sporazume koje ne treba sklopiti sama Unija, nego države članice⁶⁶. Pri tome Sud treba riješiti pitanje kako se prema pravu Unije utvrđuju nadležnosti Unije i država članica⁶⁷, a ne općenito ispitati sporazume država članica. Prema mojem mišljenju, ta se sudska praksa specifično odnosi na postupak donošenja mišljenja i ne može služiti kao argument za tumačenje ostalih odredaba članka 218. UFEU-a, a osobito stavka koji ovdje treba protumačiti.

78. Stoga sustavno tumačenje govori u prilog tužiteljevu stajalištu⁶⁸.

iii) Teleologija

79. U okviru teleološkog tumačenja najprije treba utvrditi svrhu norme. Ona se s jedne strane može utvrditi tumačenjem konteksta i povezanosti, a s druge strane svrhom koju je normi postavio zakonodavac i naposljetku se kao temelj za određivanje ciljeva može uzeti ugovor u cijelosti⁶⁹.

80. Ovdje povijest nastanka norme najprije pokazuje svrhu koja se njome želi postići: upućivanje na postupak sklapanja sporazuma radi utvrđivanja stajališta u međunarodnim organizacijama u pogledu odluka koje međunarodnopravno obvezuju Uniju, koji je uveo Ugovor iz Maastrichta, nije bilo prilagođeno stvarnosti. Ugovor iz Amsterdama uspostavio je pojednostavnjeni postupak, koji se najprije primjenjivao samo na vijeća za pridruživanje, ali se njegovo područje primjene kasnije ipak proširilo. Članak 218. stavak 9. UFEU-a trebao je stoga uspostaviti *lex specialis* u odnosu na opći postupak sklapanja sporazuma za unutarnji postupak odlučivanja u Uniji pri usvajanju odluka s pravnim učincima u međunarodnim tijelima. Dakle, norma treba omogućiti – prema riječima Komisije u njezinom intervencijskom podnesku – „da se u okviru međunarodnih sporazuma mogu usvajati akti koji na razini EU-a mogu biti podvrgnuti pojednostavnjenom i time brzom postupku, a da se ipak ne poremeti institucionalna ravnoteža“.

81. Kontekst norme pokazuje da ona, unatoč proširenju svojeg područja primjene u Ugovoru iz Nice, koje s obzirom na minimalne izmjene izričaja ne bi trebalo sa sobom donijeti proširenje na sporazume država članica, i unatoč izmjenama koje je unio Ugovor iz Lisabona, i dalje treba služiti svojoj izvornoj svrsi. Naime, ona je do danas sastavni dio članka koji se tiče pregovora i sklapanja sporazuma Unije, pa treba i dalje predstavljati *lex specialis* u okviru postupka sklapanja sporazuma.

82. Međutim, postupak sklapanja sporazuma jest postupak za sklapanje sporazuma između Unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija (članak 218. stavak 1. UFEU-a). Ako postupak iz članka 218. stavka 9. UFEU-a predstavlja *lex specialis* u odnosu na taj postupak, i područje primjene te norme mora biti ograničeno na sporazume kojih je Unija stranka.

iv) Privremeni zaključak

83. Iz gore navedenog slijedi da članak 218. stavak 9. UFEU-a polazi od pretpostavke da Unija mora biti stranka sporazuma na temelju kojeg se osniva tijelo koje spominje norma.

66 — Mišljenje 2/91 (EU:C:1993:106, t. 5).

67 — Mišljenje 2/91 (EU:C:1993:106, t. 3. i 4.).

68 — Usporediti mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu CITES (EU:C:2009:249, br. 75.).

69 — Temelj: Simon, D., *L'Interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Pariz, Pedone, 1981., str. 391. do 398. Usporediti također Lecourt, R., *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976., str. 235. do 247.

b) Akti s pravnim učincima

84. Pitanje značenja kriterija „pravnih učinaka“, drugog iznesenog pravnog pitanja u ovom predmetu, postavlja se u kontekstu dviju posebnih okolnosti. Naime, s jedne strane, rezolucije OIV-a, na koje se odnosi sporna odluka, sadrže *preporuke* koje – što još nije osporeno – barem u smislu klasičnog međunarodnog prava nisu obvezujuće⁷⁰, neovisno o pitanju mogu li rezolucije OIV-a uopće obvezivati Uniju kao nečlanicu⁷¹.

85. S druge strane, što također nije osporeno, u sekundarnom pravu Unije od 2008. nalazi se dinamično upućivanje upravo na te rezolucije OIV-a. Tako Komisija pri odobravanju enoloških postupaka polazi od postupka koji je preporučio OIV (članak 120.f Uredbe o jedinstvenom ZOT-u). Usto, metode analize za određivanje sastava proizvoda iz sektora vina i pravila prema kojima se može utvrditi jesu li kod tih proizvoda upotrijebljeni nedopušteni enološki postupci jesu one metode i pravila koje je preporučio i objavio OIV (članak 120.g Uredbe o jedinstvenom ZOT-u), koje u skladu s člankom 15. stavkom 2. Uredbe 606/2009 objavljuje i Komisija. Naposljetku, postupci koje je preporučio OIV od izravnog su značenja i za uvoz vina (članak 158.a stavak 2. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u). Barem u posljednja dva slučaja rezolucije OIV-a prenesene su u pravo Unije dinamičnim upućivanjem. Sporne rezolucije prema mišljenju tužitelja također su se odnosile na metode u smislu članka 120.f, 120.g i 158.a stavka 2. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u.

86. Savezna Republika Njemačka i njezini intervenijenti zastupaju mišljenje da se jedino međunarodnopravno obvezujuće odluke međunarodne organizacije mogu smatrati aktima s „pravnim učincima“.

87. Nasuprot tome, Vijeće i Komisija mišljenja su da odluke međunarodne organizacije integrirane u pravo Unije dinamičnim upućivanjem također imaju pravne učinke u smislu norme. Argumentiraju, nadalje, da su i slabi međunarodnopravni učinci neobvezujuće odluke dovoljni da joj se prizna postojanje pravnih učinaka.

88. U nastavku ću analizirati izričaj, strukturu i teleologiju norme kako bih utvrdio što se podrazumijeva pod pojmom pravnih učinaka.

i) Izričaj

89. Na prvi pogled na izričaj odredbe čini se da se pojam „pravnih učinaka“ upotrijebljen u odredbi razlikuje od međunarodnopravne obvezatnosti, kako je tvrdila Komisija. To također vrijedi za ostale jezične inačice⁷², u kojima se čini da upotrijebljeni pojmovi više upućuju na pravne učinke akata i pri tome ne određuju koje vrste ti pravni učinci moraju biti.

90. Preciznija analiza pokazuje da izričaj odredbe ipak govori protiv tvrdnje Vijeća koja se poziva na dinamično upućivanje u pravo Unije: odredba govori o aktima s pravnim učincima koje je tijelo osnovano na temelju sporazuma „pozvano donositi“⁷³. Ovaj izričaj odredbe objašnjava usku vezu između postupanja *tijela* i njegova rezultata. Prema tom izričaju *tijelo* treba donijeti akte koji *ab origine* imaju „pravne učinke“. Stoga se odredba ne odnosi na slučajeve u kojima akti bez pravnih učinaka tek takoreći naknadno stječu pravne učinke kroz unutarnje pravo stranke sporazuma (u ovom

70 — OIV, doduše, prati primjenu preporuka (članak 2. stavak 2. točka (b) Sporazuma), no to praćenje ne predstavlja nikakvu kontrolu obvezne provedbe.

71 — Usporediti presude Intertanko i dr. (C-308/06, EU:C:2008:312, t. 47. do 50.), Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 52., 60. do 71.).

72 — [W]hen that body is called upon to adopt acts having legal effects u engleskom, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques u francuskom, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos u španjolskom i se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici u talijanskom.

73 — U pogledu drugih jezičnih inačica usporediti bilješku 72.

slučaju Unije), čak i ako to nastupi automatski dinamičnim upućivanjem, nego prije na slučajeve u kojima akti izvorno (i stoga prema pravnom poretku samog tijela, dakle međunarodnopravno) pokazuju takvo svojstvo. Upravo u tom svojstvu neposrednih pravnih učinaka treba vidjeti razlog za potrebu usvajanja zajedničkog stajališta. Cilj je odredbe da stajalište tijela stvori pravnu obvezu za Uniju.

ii) Struktura

91. Sustavnim tumačenjem može se izvesti manje zaključaka. S jedne strane, članak 216. stavak 2. UFEU-a koristi pojam „obvezujući“ u vezi s međunarodnim sporazumima⁷⁴, što bi moglo govoriti u prilog tome da izrazu „pravni učinci“ treba dati drukčije značenje. S druge strane, u odredbi o tužbi za poništenje (članak 263. UFEU-a) nalazi se pojam „pravnih učinaka“ [*Rechtswirkung*], koji sličí pojmu „pravnih učinaka“ [*Rechtswirksamkeit*], što posebno dolazi do izražaja u drugim jezičnim inačicama⁷⁵, a koji se odnosi na ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj je tužba za poništenje dopuštena jedino protiv mjera koje proizvode „obvezujuće pravne učinke“⁷⁶, što bi moglo govoriti u prilog tumačenju, inspiriranom tom sudskom praksom, pojma pravnih učinaka u značenju obvezatnosti (u našem slučaju međunarodnopravne naravi). Naposljetku, činjenica da Sud nije priznao relevantnost međunarodnopravno neobvezujućim aktima u drugim okolnostima⁷⁷ ne omogućuje zaključke o pitanju tumačenja o kojem ovdje treba odlučiti.

iii) Teleologija

92. Kao što je već opisano, svrha je norme uspostaviti *lex specialis* u odnosu na opći postupak sklapanja sporazuma za unutarnje odlučivanje pri usvajanju odluka s pravnim učincima u međunarodnim tijelima. Prema mojem mišljenju, ta svrha iz dvaju razloga govori u prilog tumačenju „pravnih učinaka“ kao međunarodnopravne obvezatnosti.

93. Kao prvo, treba razlikovati očito relevantne od nerelevantnih akata prema njihovim pravnim učincima. Pravni učinci u slučaju akata s pravnim učincima opravdavaju drukčiji način postupanja za utvrđivanje zajedničkog stajališta u odnosu na akte bez pravnih učinaka. Stoga se razlika odnosi na kvalitetu koju sami akti imaju od početka, točnije, da međunarodnopravno obvezuju Uniju. Doduše, akti koji nisu međunarodnopravno obvezujući mogu na temelju dinamičnog upućivanja proizvoditi pravne učinke u pravu Unije od trenutka donošenja, no ti se pravni učinci temelje na slobodnoj volji Unije. U slučaju takvih pravnih učinaka ne radi se o svojstvu samog akta.

94. Kao drugo, povijest nastanka norme pokazuje da se tijekom važenja Ugovora iz Maastrichta za međunarodnopravno obvezujuće odluke moralo pribjegavati postupku sklapanja sporazuma. Pojam međunarodnih sporazuma bio je stoga široko definiran, točnije, kako je opisano, kao „svako preuzimanje obveza za subjekte međunarodnog prava“⁷⁸. Stoga se čini logičnim da se *lex specialis* odredba uspostavljena Ugovorom iz Amsterdama također odnosi na međunarodnopravno obvezujuće odluke.

74 — U engleskoj inačici: *binding*, francuski: *liant*, španjolski: *vincularán*, talijanski: *vincolano*.

75 — U njemačkom odgovarajući tekst glasi: *mit Rechtswirkung gegenüber Dritten*, u engleskoj inačici: *intended to produce legal effects vis-à-vis third parties* (istaknuto u izvorniku), u francuskom: *destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers*, u španjolskom: *destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros*, u talijanskom: *destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi*.

76 — Presude Eurocoton i dr./Vijeće (C-76/01 P, EU:C:2003:511, t. 54.), Nizozemska/Komisija (C-147/96, EU:C:2000:335, t. 25.), Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, t. 24. do 27.), IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, t. 9.) i „AETR“ (EU:C:1971:32, t. 38. do 55.). Usporediti također presudu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 56.).

77 — Tako u presudama Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1992:24, t. 16. do 18.), Komisija/Grčka (EU:C:2008:642, t. 19. do 23.).

78 — Vidjeti gore bilješku 59.

95. Takvo tumačenje također daje potreban stupanj pravne sigurnosti pri odlučivanju o primjenjivosti članka 218. stavka 9. UFEU-a u interesu tijela uključenih u postupak. Kriteriji koje predlaže tuženik ne bi dali tu pravnu sigurnost.

96. Ako bi se Vijeće željelo zadovoljiti pravnim učincima u pogledu primjene članka 218. stavka 9. UFEU-a uslijed dinamičnog upućivanja u pravo Unije, odlučivanje o primjeni postupka moralo bi prepustiti zakonodavcu. Uvođenje dinamičnog upućivanja otvorilo bi područje primjene odredbe, a njezina zamjena jednostavnim preuzimanjem odgovarajućih međunarodnih akata u pravo Unije, naprotiv, isključila bi primjenu odredbe. Takav kriterij čini mi se previše proizvoljan za odlučivanje o primjeni jedne tako važne norme kao što je mogući postupovni pravni temelj⁷⁹.

97. Slabi međunarodnopravni učinci neobvezujuće odluke koje su naveli Vijeće i Komisija još su manje prikladni kao kriterij za primjenu postupovnog pravnog temelja. U tom smislu moglo bi se htjeti upozoriti na to da doktrina o međunarodnim pravnim izvorima u posljednjim godinama sve više nastoji pod ključnom riječi „*soft law*“ obuhvatiti i akte koji, doduše, nisu pravno obvezujući, ali preko upućivanja, povezanosti s tumačenjem obvezujućeg prava ili svoje činjenične djelotvornosti pokazuju određenu relevantnost⁸⁰.

98. Kako bi se predočila ta relevantnost u ovom slučaju, dakle za sporne rezolucije OIV-a, Vijeće je ovdje s pravom upozorilo na to da su te rezolucije kao međunarodne tehničke norme obuhvaćene člancima 2.4. i 2.5. Sporazuma o tehničkim preprekama trgovini WTO-a⁸¹. Država koja donosi tehničke propise u skladu s tim normama ima povlastice u slučaju da se ti tehnički propisi osporavaju u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji kao prepreke trgovini: postoji oboriva presumpcija da unutarnji tehnički propisi koji su u skladu s odgovarajućim međunarodnim normama *ne* stvaraju nepotrebnu prepreku međunarodnoj trgovini⁸². Međutim, prema mojem mišljenju, u slučaju kategorije „*soft law*“ ne radi se ni o pravno relevantnoj kategoriji akata ni o jasno razgraničenoj kategoriji. Stoga ona nije prikladna kao kriterij primjene postupovnog pravnog temelja.

iv) Privremeni zaključak

99. Pojam pravnih učinaka u članku 218. stavku 9. UFEU-a podrazumijeva međunarodnopravnu obvezatnost akta.

c) Zaključak o tumačenju članka 218. stavka 9. UFEU-a

100. Načelno je stoga vidljivo da članak 218. stavak 9. UFEU-a s obzirom na svoj izričaj, strukturu i smisao te cilj nije prikladan za primjenu na slučajeve kao što je ovaj. Međutim, s tim zaključkom analiza ovog slučaja ne može završiti.

79 — Kao i Vijeće, ipak sam mišljenja da se ovdje ne radi o pitanju proširivanja materijalne nadležnosti Unije nasuprot načelu ograničenih dodijeljenih ovlasti.

80 — Usporediti Dupuy, P.-M., *Droit international public*, Pariz, Dalloz, 10. izd. 2010., str. 433.; Malanczuk, P., *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, London, Routledge, 7. izd. 1997., str. 54.

81 — Sporazum o tehničkim preprekama trgovini („TBT-sporazum“), Prilog 1A Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (SL L 366, 1994., str. 86.), koji je Vijeće odobrilo u Odluci Vijeća 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. (SL L 336, str. 1.).

82 — Usporediti Tamiotti, L., *Art. 2 TBT Agreement*, u: Wolfrum, R. i dr. (izd.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law: Technical Barriers and SPS Measures*, Leiden, Brill, 2007., str. 226.

2. Analogna primjena

101. Naime, Vijeće i Komisija iznijeli su argumente koji bi mogli opravdati analognu primjenu norme, iako nijedan od dvaju ovdje razmatranih uvjeta za primjenjivost norme nije ispunjen. Prema njihovom mišljenju, primjena članka 218. stavka 9. UFEU-a nameće se ako djelatnost tijela osnovanog međunarodnim sporazumom ulazi u nadležnost Unije, a osobito ako se radi o isključivoj nadležnosti Unije⁸³. Jedino bi se tako mogla osigurati sposobnost postupanja Unije i njezinih država članica u područjima u njihovoj nadležnosti.

102. Nužnost analogne primjene norme mogla bi tako proizlaziti iz činjenice da za slučaj djelatnosti (bez pravnih učinaka) međunarodne organizacije bez sudjelovanja Unije u području u nadležnosti Unije neplanirano nije predviđen unutarnji postupak koji Unija može primijeniti kako bi osigurala učinkovito izvršavanje svoje vanjske nadležnosti kroz države članice i da je interesno stanje usporedivo s onim u slučaju uobičajene primjene članka 218. stavka 9. UFEU-a.

103. Analogija je jedan od instrumenata prava Unije⁸⁴. Ona uz neplaniranu pravnu prazninu⁸⁵ pretpostavlja također usporedivost interesnog stanja između razmatranog i uređenog slučaja. Strogost ispitivanja tih pretpostavki ovisi o materiji u okviru koje se razmatra analogna primjena. Tako je u kaznenom pravu analogija jednostavno isključena⁸⁶. U području materijalne nadležnosti Unije analogija je s obzirom na načelo dodijeljenih ovlasti iznimno problematična⁸⁷. Naprotiv, u ostalim područjima, npr. u pogledu sekundarnog prava u području kretanja i boravka, moguć je analogni zaključak⁸⁸.

104. Što se tiče ovog predmeta, najprije treba upozoriti na to da u području postupovnih pravnih temelja u koje ulazi ovaj predmet analogija, doduše, nije isključena, no pretpostavke treba pomno ispitati uzimajući u obzir nadležnosti tijela Unije koje treba poštovati. Nadalje, protiv analogije govori činjenica da postoji pravilo kao *lex specialis* za poseban slučaj⁸⁹. Pribjegavanje analogiji u načelu zahtijeva temeljito vaganje razloga koji bi mogli opravdati njezinu primjenu.

a) Razlikovanje dviju skupina slučajeva

105. Ugovori polaze od pretpostavke da nadležnosti Unije izvršavaju tijela Unije⁹⁰. Ako u području nadležnosti Unije djeluje međunarodna organizacija, čini se da logika sustava kao prvo zahtijeva da sama Unija djeluje kao članica organizacije. No, u mnogim slučajevima Unija nije članica organizacije.

83 — Ovdje mogu ostaviti po strani pitanje postoji li u ovom predmetu doista isključiva materijalna nadležnost Unije.

84 — Usporediti noviju presudu O (C-456/12, t. 50.); vidjeti također presude Ziebell (prije Örneke) (C-371/08, EU:C:2011:809, t. 58.) i Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, t. 64.).

85 — Mišljenje nezavisne odvjetnice Trstenjak u Sapir i dr. (C-645/11, EU:C:2012:757, br. 118.), mišljenje nezavisnog odvjetnika Albera u predmetu Vijeće/Busacca i dr. (C-434/98 P, EU:C:2000:298, br. 26.).

86 — Članak 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članak 7. EKLJP, ESLJP, K. A. i A. D. protiv Belgije, br. 42758/98 i 45558/99, 17. veljače 2005., br. 51.

87 — Usporediti Calliess, C., u: Calliess, C., i Ruffert, M., (izd.), *EUV/AEUV*, München, C. H. Beck, 4. izd. 2011., članak 5. UEU, t. 9.

88 — Usporediti presude Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, t. 43. i 45.) kao i O (C-456/12, t. 50.).

89 — Presuda Haneberg (C-28/91, EU:C:1992:285, t. 21. do 25.).

90 — Schmalenbach, K., u: Calliess, C. i Ruffert, M., *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 2. izd. 2002., čl. 300., t. 74.

106. Prema mojem mišljenju, za rješenje ovog predmeta treba razlikovati dvije skupine slučajeva. Kao prvo, postoji niz slučajeva u kojima Unija zbog međunarodnopravnih razloga ne može postati članica međunarodne organizacije. Takav je slučaj kad međunarodna organizacija ne dopušta članstvo nadnacionalnim organizacijama ili kad se zahtjev Unije za članstvo u organizaciji odbije – bez obzira na to iz kojih razloga. U takvom se slučaju prema sudskoj praksi Suda vanjska nadležnost Unije izvršava preko država članica, koje zajednički djeluju u interesu Unije⁹¹.

107. Drukčiji je slučaj kad je Uniji dopušteno članstvo u međunarodnoj organizaciji o kojoj je riječ i organizacija još nije odbila zahtjev za članstvo. U takvom slučaju pristupanje Unije predstavlja *najprirodniji put* k učinkovitom izvršavanju nadležnosti Unije.

108. Ovaj predmet treba svrstati u tu drugu skupinu slučajeva. OIV u Sporazumu od 3. travnja 2001. u skladu s člankom 8. izričito dopušta pristupanje „međunarodnih međuvladinih organizacija“ pa time i Unije. Komisija je u skladu s time u 2008., pozivajući se na netom prije uneseno dinamično upućivanje na rezolucije OIV-a u pravo Unije⁹², izdala preporuku za davanje ovlasti za pregovore za pristupanje, no ta ovlast iz unutarnjih razloga Unije – tj. zbog nedostatka potrebne većine u Vijeću – nije dodijeljena.

109. S obzirom na to, svoja razmatranja o pitanju analogne primjene članka 218. stavka 9. UFEU-u u nastavku ograničit ću na drugu skupinu slučajeva. Prema tome, ostavit ću po strani pitanje u kojoj se mjeri može opravdati analogija s odredbama sporazuma čija materija ulazi u područje nadležnosti Unije, no koja zbog strukture međunarodnog sporazuma „još ne“ može biti članica⁹³.

b) Analogna primjena u okviru odgovarajuće skupine slučajeva

110. Prema mojem mišljenju treba odbiti analognu primjenu odredbe.

111. Kao prvo, tumačenje članka 218. stavka 9. koje je predložio tuženik praktično bi značilo vraćanje na članak 116. Ugovora o EEZ-u. No, taj je propis bio svjesno ukinut i nije ponovno uveden; usto, odnosio se na potpuno drukčiji kontekst. Očita volja autora Ugovorâ bila bi zanemarena.

112. Kao drugo, takva analogna primjena zanemarila bi dva važna razvoja prava. Kao prvo, djelatnost sve više međunarodnih organizacija ulazi u područje u nadležnosti Unije. Kao drugo i prije svega, međunarodnopravne prepreke članstvu Unije u međunarodnim organizacijama sve se više smanjuju. U području izvršavanja isključivih nadležnosti Unije pristupanje Unije međunarodnim organizacijama mora biti pravilo. Prema sudskoj praksi Suda u području u isključivoj nadležnosti Unije postoji obveza za tijela Unije i države članice da upotrijebe sva pravna i politička sredstva kako bi osigurala sudjelovanje Unije u sporazumima⁹⁴. Međutim, ako bi se slijedilo mišljenje Vijeća, Unija bi u budućnosti mogla birati želi li pristupiti nekoj međunarodnoj organizaciji ili želi bez pristupanja utvrđivati stajališta na isti način kao nakon pristupanja. Ako bi se slijedio koncept Vijeća o učincima dinamičnog upućivanja, Unija bi uvođenjem takvog upućivanja mogla sama uzrokovati primjenu članka 218. stavka 9. UFEU-a i tako učiniti pristupanje međunarodnoj organizaciji u određenoj mjeri nepotrebnim.

91 — Mišljenje 2/91 (EU:C:1993:106, t. 5.); presuda Komisija/Grčka (EU:C:2009:81, t. 31.), mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Komisija/Grčka (C-45/07, EU:C:2008:642, t. 47.). Šire: presuda AETR (EU:C:1971:32, t. 81. do 90.) (u vezi s izmjenom nadležnosti Zajednice), mišljenje nezavisnog odvjetnika Tizzana u predmetu Komisija/Njemačka (C-433/03, EU:C:2005:153, t. 87.). Usporediti općenito Cremona, M., *Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Community*, EU Working Papers 2009/17.

92 — Br. 33. ovog mišljenja.

93 — O ovom pitanju u okviru teleološkog tumačenja vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu CITES (EU:C:2009:249, br. 76.). Za analognu primjenu norme: Lorenzmeier, S. u Grabitz, E. i dr. (izd.), *Das Recht der Europäischen Union*, München, C. H. Beck, 51. ažuriranje 2013., članak 218., t. 64. do 66.

94 — Presuda Kramer i dr. (EU:C:1976:114, t. 44. i 45.). Usporediti Hoffmeister, vidjeti gore bilješku 2., str. 59.

113. Naposljetku, analogna primjena članka 218. stavka 9. UFEU-a u ovom slučaju zaobišla bi nadležnosti Europskog parlamenta. Članak 218. UFEU-a u načelu predviđa sudjelovanje Parlamenta u okviru sklapanja sporazuma. To se primjenjuje pri pristupanju Unije međunarodnoj organizaciji jednako kao i, kako je gore navedeno, pri donošenju odluke s pravnim učincima u međunarodnim organizacijama. Međutim, u okviru članka 218. stavka 9. UFEU-a uloga Parlamenta ograničena je na neposredno i potpuno obavješćivanje. Proširenje članka 218. stavka 9. UFEU-a i na sporazume država članica znatno sužava prava sudjelovanja Parlamenta. No, izbor ispravnog pravnog temelja treba služiti upravo zaštiti prava tijela Zajednice o kojima je riječ⁹⁵.

114. Prema tome, pomno vaganje razloga koji govore za ili protiv analogne primjene članka 218. stavka 9. UFEU-a ne podupire analognu primjenu.

C – Zaključak

115. Članak 218. stavak 9. UFEU-a stoga ne predstavlja prikladan pravni temelj za odluku o kojoj je ovdje riječ. Uzimajući u obzir moja gornja razmatranja, ovdje se ne radi ni o čistoj formalnoj pogrešci⁹⁶. Pobijanu odluku treba poništiti.

D – Daljnji prigovori

116. S obzirom na svoje stajalište, neću zauzeti stajalište – također ni u pogledu njihove dopuštenosti – u odnosu na dodatne prigovore intervenijenata, točnije, prigovor Nizozemske o nedostatnom obrazloženju pobijane odluke i prigovor Mađarske o izostalom sudjelovanju Parlamenta.

E – Ograničenje učinaka poništenja

117. Vijeće je za slučaj poništenja odluke zahtijevalo zadržavanje njezinih učinaka. Tužitelj se protivio tom zahtjevu.

118. U skladu s člankom 264. UFEU-a, Sud navodi, ako to smatra potrebnim, koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima.

119. Pobijanom odlukom utvrđeno je stajalište Unije koje države članice Unije koje su članice OIV-a trebale zastupati i koje su zastupale. U tom smislu čini se da situacija odgovora onoj u kojoj je Sud u predmetu CITES zadržao učinke pobijane odluke⁹⁷.

120. Ipak, ovaj slučaj razlikuje se od predmeta CITES već u tome što se tužitelj u tom slučaju nije protivio zahtjevu za zadržavanje učinaka. U ovom slučaju tužitelj se tomu usprotivio argumentirajući to mogućim posljedicama u okviru postupka zbog povrede Ugovora.

121. Kao što slovačka vlada s pravom navodi, u ovom slučaju nije jasno čija bi se pravna sigurnost ugrozila poništenjem. Sporne su rezolucije OIV-a usvojene i poništenje odluke ne utječe na njihove učinke. Stoga prema mojem mišljenju podredni zahtjev ne treba prihvatiti.

95 — Presuda CITES (EU:C:2009:590, t. 48.).

96 — Usporediti presudu Komisija/Vijeće (165/87, EU:C:1988:458, t. 19.).

97 — Presuda CITES (EU:C:2009:590, t. 63. do 66.).

F – *Troškovi*

122. Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, svaka stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U skladu s mojim predloženim rješenjem tužitelj je uspješna stranka, a postavio je odgovarajući zahtjev. Vijeću stoga treba naložiti snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika intervenijenti snose vlastite troškove.

V – **Zaključak**

123. U skladu s mojim objašnjenjima predlažem Sudu sljedeću odluku:

1.

Poništava se odluka Vijeća o utvrđivanju stajališta koje treba zastupati u ime Unije u pogledu određenih rezolucija OIV-a od 18. lipnja 2012.

2. Nalaže se Vijeću Europske unije snošenje troškova.

3. Češka Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Mađarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Slovačka Republika, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske i Komisija snose vlastite troškove.