



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 19. svibnja 2022.¹

Predmet C-24/20

**Europska komisija
protiv**

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Odluka (EU) 2019/1754 – Pristupanje Europske unije Ženevskom aktu Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla – Ovlaštenje dano državama članicama da uz Uniju pristupe navedenom aktu – Nepostojanje prijedloga Komisije – Ovlašt Vijeća da izmijeni prijedlog Komisije – Isključiva vanjska nadležnost Unije – Članak 13. stavak 2. i članak 17. stavak 2. UEU-a – Članak 2. stavak 1., članak 218. stavak 6. i članak 293. stavak 1. UFEU-a”

I. Uvod

1. Amerikanci kažu da, ako nešto sličí patki, pliva kao patka i glasa se kao patka, riječ je o patki. U stvarnosti se o kvalifikaciji elemenata koje vidimo, koliko god se na prvi pogled može činiti očitom, uvijek može raspravljati. To je tim istinitije s obzirom na apstraktne pojmove.

2. Tako Europska komisija u ovom predmetu dovodi u pitanje nadležnost Vijeća Europske unije da izmijeni, u skladu s člankom 293. stavkom 1. UFEU-a, njezin prijedlog pravnog akta Unije jer su promjenom koju je uvelo Vijeće prekoračene granice izmjene. Komisija Suda u biti predstavlja izmjenu prijedloga koju je provelo Vijeće i navodi, u stilu Renéa Magrittea: „Ovo nije izmjena”. Upravo se za potonje utvrđenje traži ocjena Suda u ovom predmetu.

II. Pravni okvir

3. Ovaj se predmet odnosi na dva međunarodna sporazuma koja provodi Svjetska organizacija za intelektualno vlasništvo (WIPO).

¹ Izvorni jezik: francuski

A. Lisabonski sporazum

4. Lisabonski sporazum za zaštitu oznaka izvornosti i njihovu međunarodnu registraciju sporazum je koji je potpisan 31. listopada 1958., revidiran u Stockholmu 14. srpnja 1967. i izmijenjen 28. rujna 1979.² (u daljnjem tekstu: Lisabonski sporazum). Riječ je o posebnom sporazumu u smislu članka 19. Pariške konvencije za zaštitu industrijskog vlasništva od 20. ožujka 1883.³ (u daljnjem tekstu: Pariška konvencija), kojem može pristupiti bilo koja država stranka te konvencije.

5. Sedam država članica Europske unije stranke su Lisabonskog sporazuma, odnosno Republika Bugarska, Češka Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Mađarska, Portugalska Republika i Slovačka Republika⁴. Suprotno tomu, Unija nije stranka tog sporazuma jer njemu mogu pristupiti samo države.

6. U skladu s člankom 1. Lisabonskog sporazuma, države stranke tog sporazuma čine posebnu uniju (u daljnjem tekstu: Posebna unija) u okviru Unije za zaštitu industrijskog vlasništva, ustanovljene Pariškom konvencijom, i obvezuju se na svojem području i sukladno uvjetima tog sporazuma štiti oznake izvornosti proizvoda iz drugih zemalja te Posebne unije koje su na tom temelju priznate i zaštićene u zemljama podrijetla i registrirane u međunarodnom uredu WIPO-a.

B. Ženevski akt

7. Na diplomatskoj konferenciji donesen je 20. svibnja 2015. Ženevski akt Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla⁵ (u daljnjem tekstu: Ženevski akt) kojim se revidira Lisabonski sporazum. Za razliku od tog sporazuma, Ženevskim aktom predviđa se, u njegovu članku 28. stavku 1. točki (iii.), mogućnost da međuvladine organizacije (u daljnjem tekstu: MVO-ovi) postanu stranke tog akta⁶.

8. Članak 22. Ženevskog akta sadržava odredbe koje se odnose na Skupštinu Posebne unije (u daljnjem tekstu: skupština), koja se sastoji od ugovornih stranaka tog akta i država stranaka Lisabonskog sporazuma. U skladu s člankom 22. stavkom 2. tog akta, skupština se, među ostalim, bavi svim pitanjima povezanim s održavanjem i razvojem Posebne unije i provedbom navedenog akta, mijenja Pravilnik, donosi financijski pravilnik Posebne unije i donosi izmjene članka 22. do 24. i članka 27. tog akta.

9. Člankom 22. stavkom 4. Ženevskog akta, naslovljenim „Donošenje odluka na [s]kupštini”, određuje se:

„a) Skupština nastoji donositi svoje odluke konsenzusom.

² *Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 923., br. 13172., str. 205.

³ Posljednji put revidirana u Stockholmu 14. srpnja 1967. i izmijenjena 28. rujna 1979. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 828., br. 11851., str. 305.).

⁴ Kao što to ističe Komisija, taj je sporazum potpisan i sklopljen dok se, kad je riječ o Francuskoj Republici i Talijanskoj Republici, nadležnost Unije još nije smatrala isključivom i dok te druge države još nisu bile članice Unije. Još su tri države članice (Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, i Rumunjska) potpisale navedeni sporazum 1958. i 1959. dok još nisu bile članice Unije, ali ga nisu ratificirale.

⁵ SL 2019., L 271, str. 15.

⁶ Pod uvjetom da je najmanje jedna država članica tog MVO-a stranka Pariške konvencije i da MVO izjavi da je propisno ovlašten, u skladu sa svojim internim postupcima, postati strankom Ženevskog akta te da se prema osnivačkom ugovoru tog MVO-a primjenjuje zakonodavstvo na temelju kojeg se mogu steći zaštićeni regionalni nazivi povezani s oznakama zemljopisnog podrijetla. Ti su uvjeti ispunjeni kad je riječ o Europskoj uniji.

- b) Kad odluka ne može biti donesena konsenzusom, o predmetnom se pitanju odlučuje glasovanjem. U tom slučaju,
- (i.) svaka ugovorna stranka koja je država ima jedan glas i glasuje samo u svoje vlastito ime; i
 - (ii.) sve ugovorne stranke koje su [MVO-ovi] mogu glasovati umjesto svojih država članica, pri čemu imaju jednak broj glasova kao njihove države članice koje su stranke ovog Akta. Ni jed[an] tak[av MVO] ne sudjeluje u glasovanju ako bilo koja od nje[govih] država članica ostvaruje svoje pravo na glasovanje, i obratno.
- c) U pitanjima koja se tiču samo država koje obvezuje [Lisabonski sporazum], ugovorne stranke koje ne obvezuje [taj sporazum] nemaju pravo glasa, dok u pitanjima koja se tiču samo ugovornih stranaka, samo one imaju pravo glasa.”

10. U skladu s člankom 31. Ženevskog akta, naslovljenim „Primjena [Lisabonskog sporazuma]”:

„(1) [*Odnos između država koje su stranke i ovog Akta i [Lisabonskog sporazuma]*] Na međusobne odnose država koje su stranke i ovog Akta i [Lisabonskog sporazuma] primjenjuje se samo ovaj Akt. Međutim, s obzirom na međunarodne registracije oznaka izvornosti važeće na temelju [Lisabonskog sporazuma], države ne dodjeljuju zaštitu koja je manja od one koja se zahtijeva [Lisabonskim sporazumom].

(2) [*Odnos između država koje su stranke i ovoga Akta i [Lisabonskog sporazuma] i država koje su stranke [Lisabonskog sporazuma], ali nisu stranke ovog Akta*] Sve države koje su stranke i ovog Akta i [Lisabonskog sporazuma] i dalje primjenjuju [Lisabonski sporazum], ovisno o slučaju, u svojim odnosima s državama koje su stranke [Lisabonskog sporazuma], ali nisu stranke ovog Akta.”

11. Zajedničkim pravilnikom uz Lisabonski sporazum i Ženevski akt⁷, koji je donesen na temelju članka 25. Ženevskog akta, predviđa se, u njegovu pravilu 7., mehanizam kojim se omogućuje zaštita, na temelju Ženevskog akta, oznaka izvornosti registriranih na temelju Lisabonskog sporazuma u slučaju da neka država stranka Lisabonskog sporazuma pristupi Ženevskom aktu⁸.

III. Okolnosti spora

12. U okviru pripreme za diplomatsku konferenciju sazvanu u Ženevi od 11. do 21. svibnja 2015. radi ispitivanja i donošenja nacрта revidiranog Lisabonskog sporazuma, Komisija je 30. ožujka 2015. donijela Preporuku za odluku Vijeća o odobravanju otvaranja pregovora o revidiranom Lisabonskom sporazumu o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla. U toj preporuci Komisija je, među ostalim, pozvala Vijeće da svoju odluku utemelji na članku 207. i članku 218. stavcima 3. i 4. UFEU-a, uzimajući u obzir isključivu nadležnost koju u području zajedničke trgovinske politike Uniji daje članak 3. stavak 1. UFEU-a.

⁷ Za ovaj je predmet relevantan tekst Zajedničkog pravilnika uz Lisabonski sporazum te uz Ženevski akt koji je donesen 2. listopada 2018., TRT/LISBON/013.

⁸ Taj se mehanizam navodi i u drugim verzijama tog pravilnika.

13. Vijeće je 7. svibnja 2015. donijelo Odluku 8512/15 o odobrenju otvaranja pregovora o revidiranom Sporazumu iz Lisabona o oznakama podrijetla i oznakama zemljopisnog podrijetla kad je riječ o pitanjima koja ulaze u nadležnost Europske unije. Suprotno preporukama Komisije, ta se odluka temelji na članku 114. i članku 218. stavcima 3. i 4. UFEU-a.

14. Sud je presudom od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (Revidirani Lisabonski sporazum)⁹, poništio Odluku Vijeća 8512/15 i presudio da su pregovori o Ženevskom aktu obuhvaćeni isključivom nadležnosti koja se člankom 3. stavkom 1. UFEU-a Uniji dodjeljuje u području zajedničke trgovinske politike iz članka 207. stavka 1. UFEU-a¹⁰.

15. Komisija je 27. srpnja 2018. podnijela Prijedlog odluke Vijeća o pristupanju Unije Ženevskom aktu¹¹ (u daljnjem tekstu: Prijedlog odluke) na temelju članka 207. i članka 218. stavka 6. točke (a) UFEU-a. S obzirom na isključivu nadležnost Unije, predloženo je da samo Unija pristupi tom aktu.

16. Nakon rasprava Vijeće je Europskom parlamentu prosljedilo nacrt odluke kojim se, osim odobrenja da Unija pristupi Ženevskom aktu, predviđa i ovlaštenje da države članice koje to žele pristupe tom aktu (u daljnjem tekstu: sporno ovlaštenje). Parlament je 16. travnja 2019. odobrio taj nacrt odluke.

17. Komisija se protivila nacrtu Vijeća. U izjavi od 20. rujna 2019. osporavala je mogućnost da se sve države članice koje to žele ovlasti da ratificiraju Ženevski akt ili mu pristupe paralelno uz Uniju. Suprotno tomu, navela je da je spremna prihvatiti da se sedam država članica koje su bile stranke Lisabonskog sporazuma i koje su već registrirale brojna prava intelektualnog vlasništva na temelju tog sporazuma ovlasti da pristupe Ženevskom aktu u interesu Unije.

18. Vijeće je 7. listopada 2019. jednoglasno, u skladu s člankom 293. stavkom 1. UFEU-a, donijelo Odluku (EU) 2019/1754¹² (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

19. U skladu s uvodnim izjavama 6., 8., 9. i 10. pobijane odluke:

„(6) Kako bi mogla na odgovarajući način izvršavati svoju isključivu nadležnost u područjima obuhvaćenima Ženevskim aktom i svoje funkcije u kontekstu svojih sveobuhvatnih sustava zaštite poljoprivrednih oznaka podrijetla i oznaka zemljopisnog podrijetla, Unija bi trebala pristupiti Ženevskom aktu i postati njegova ugovorna stranka.

[...]

(8) Unija bi trebala nastojati urediti pitanje svojeg prava glasa u [skupštini] kako bi osigurala svoje djelotvorno sudjelovanje u postupcima odlučivanja, s obzirom na članak 22. stavak 4. točku (b) podtočku ii. Ženevskog akta. Stoga je primjereno da i države članice koje to žele budu ovlaštene da uz Uniju, prema potrebi, ratificiraju Ženevski akt ili mu pristupe, u interesu Unije.

⁹ C-389/15, EU:C:2017:798, t. 74.

¹⁰ Odluka 8512/15 zatim je zamijenjena Odlukom Vijeća (EU) 2018/416 od 5. ožujka 2018. o odobravanju otvaranja pregovora o revidiranom Sporazumu iz Lisabona o oznakama podrijetla i oznakama zemljopisnog podrijetla (SL 2018., L 75, str. 23.).

¹¹ COM(2018) 350 *final*

¹² Odluka Vijeća od 7. listopada 2019. o pristupanju Europske unije Ženevskom aktu Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla (SL 2019., L 271, str. 12.)

- (9) Time će se ujedno osigurati nastavak prava koja proizlaze iz postojećeg članstva sedam država članica u Posebnoj uniji.
- (10) Ratifikacijom ili pristupanjem država članica trebalo bi ipak u potpunosti poštovati isključivu nadležnost Unije te bi Unija i dalje trebala biti odgovorna za osiguravanje toga da se prava i obveze Unije i država članica u skladu sa Ženevskim aktom izvršavaju odnosno ispunjavaju.”

20. U članku 1. prvom stavku te odluke navodi se:

„Pristupanje [Unije] [Ženevskom aktu] odobrava se u ime Unije.”

21. Članak 3. navedene odluke predviđa:

„Države članice koje to žele ovlašćuje se da uz Uniju ratificiraju Ženevski akt ili mu pristupe, kako je primjereno, u interesu Unije i uz potpuno poštovanje njezine isključive nadležnosti.”

22. Članak 4. te odluke određuje:

„1. Uniju i države članice koje ratificiraju Ženevski akt ili mu pristupe na temelju članka 3. ove Odluke u Posebnoj uniji predstavlja Komisija u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a. Unija je odgovorna za osiguravanje toga da se prava i obveze Unije i država članica koje ratificiraju Ženevski akt ili mu pristupe izvršavaju odnosno ispunjavaju u skladu s člankom 3. ove Odluke.

Komisija u ime Unije i navedenih država članica šalje sve potrebne obavijesti u skladu sa Ženevskim aktom.

Posebice, Komisiju se imenuje nadležnim tijelom iz članka 3. Ženevskog akta, koje je odgovorno za upravljanje Ženevskim aktom na području Unije i za komunikaciju s Međunarodnim uredom WIPO-a u skladu sa Ženevskim aktom i Zajedničkim pravilnikom uz Lisabonski sporazum i Ženevski akt [...].

2. Unija glasuje u [skupštini], a države članice koje su ratificirale Ženevski akt ili su mu pristupile ne izvršavaju svoje pravo glasa.”

23. Komisija je 17. siječnja 2020. podnijela predmetnu tužbu za poništenje.

24. Ženevski akt stupio je na snagu 26. veljače 2020. te je od tog datuma obvezujuć za Uniju. Francuska Republika i Mađarska potpisale su i ratificirale taj akt tijekom 2021. na temelju ovlaštenja predviđenog člankom 3. pobijane odluke.

IV. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

25. Komisija od Suda zahtijeva da:

- poništi članak 3. pobijane odluke;
- poništi članak 4. pobijane odluke u dijelu u kojem sadržava upućivanja na države članice ili, podredno, poništi taj članak 4. u cijelosti ako upućivanja na države članice nisu odvojiva od ostatka članka;

- održi na snazi poništene dijelove pobijane odluke, osobito bilo koju uporabu ovlaštenja koja su na temelju članka 3. države članice koje su trenutačno stranke Lisabonskog sporazuma dale prije datuma presude do stupanja na snagu, u razumnom vremenskom razdoblju koje nije duže od šest mjeseci od dana donošenja presude, odluke Vijeća;
- naloži Vijeću snošenje troškova.

26. Vijeće je zasebnim aktom podnesenim tajništvu Suda 15. travnja 2020. istaknulo prigovor nedopuštenosti na temelju članka 151. stavka 1. Poslovnika Suda. Komisija je svoja očitovanja na taj prigovor podnijela 18. svibnja 2020. Odlukom Suda od 6. listopada 2020. odluka o prigovoru nedopuštenosti odgođena je do odluke o meritumu.

27. Vijeće od Suda zahtijeva da:

- odbaci tužbu kao nedopuštenu u cijelosti;
- podredno, odbije tužbu kao neosnovanu u cijelosti;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

28. Kraljevini Belgiji, Češkoj Republici, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Republici Hrvatskoj, Talijanskoj Republici, Mađarskoj, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Portugalskoj Republici dopušteno je da interveniraju u potporu zahtjevima Vijeća.

29. Sve su te stranke, osim Kraljevine Belgije i Portugalske Republike, sudjelovale na raspravi održanoj 1. veljače 2022.

V. Analiza

30. Komisija u prilog svojoj tužbi ističe dva tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi više članaka UFEU-a, načela dodjeljivanja ovlasti kao i Komisijine ovlasti inicijative u pogledu činjenice da je Vijeće usvojilo pobijanu odluku bez prijedloga Komisije. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 2. stavka 1. i članka 207. UFEU-a jer je Vijeće prekoračilo svoju ovlast time što je države članice ovlastilo da djeluju u području koje je obuhvaćeno isključivom nadležnosti Unije, kao i na nedostatku u obrazloženju.

31. Najprije ću ispitati prigovor nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće, a zatim ću ispitati meritum.

A. Dopuštenost

1. Argumenti stranaka

32. Vijeće, koje u biti podupiru države članice intervenijenti, ističe nedopuštenost Komisijine tužbe jer je ona usmjerena isključivo protiv članka 3. i elemenata članka 4. pobijane odluke (u daljnjem tekstu: sporne odredbe), koji nisu odvojivi od ostatka te odluke. Prema njegovu mišljenju, članak 3. povezan je s ostatkom pobijane odluke i, konkretnije, s njezinim člankom 1. S

jedne strane, te dvije odredbe zajedno omogućuju Uniji pravo glasa u okviru skupštine¹³, čime joj se omogućuje izvršavanje njezine isključive vanjske nadležnosti u područjima obuhvaćenima Ženevskim aktom. S druge strane, člankom 3. pobijane odluke jamče se prednost i kontinuitet zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla¹⁴ registriranih u sedam država članica koje su ugovorne stranke Lisabonskog sporazuma (u daljnjem tekstu: sedam dotičnih država članica)¹⁵. Poništenje te odredbe imalo bi za učinak ukidanje pogodnosti punopravnog i djelotvornog pristupanja Unije Ženevskom aktu, kao i pogodnosti prednosti i kontinuiteta zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla koje su prethodno registrirane na temelju Lisabonskog sporazuma. Tim bi se poništenjem stoga sadržaj pobijane odluke učinio neusklađenim s njezinim predmetom i ciljem, kako su oni osobito navedeni u uvodnim izjavama 6., 8. i 9. te odluke. Kad je riječ o članku 4. navedene odluke, on je neodvojiv od članka 3. te odluke.

33. Osim toga, Vijeće smatra da je nedopuštenost zahtjeva za djelomično poništenje pobijane odluke potkrijepljena Komisijinim zahtjevom da se održe na snazi učinci pobijane odluke. Tvrdi da taj zahtjev ne odgovara razlogu postojanja te vrste zahtjeva i da Komisija zapravo želi da se revidira bit članka 3. te odluke.

34. Komisija odgovara da su sporne odredbe odvojive od ostatka pobijane odluke. Prema njezinu mišljenju, sporno ovlaštenje nije potrebno da bi Unija mogla pravilno izvršavati svoju isključivu vanjsku nadležnost u područjima obuhvaćenima tim aktom. Naime, primjenjiva pravila mogu se tumačiti na način da oznake zemljopisnog podrijetla koje je sedam dotičnih država članica već registriralo zadržavaju prednost nakon pristupanja Uniji. Usto, skupština u stvarnosti ne odlučuje glasovanjem te se bit sudjelovanja Unije ne ostvaruje u okviru skupštine. Stoga se potpuno uklanjanje bilo kakvog utjecaja na broj glasova kojima raspolaže Unija teško može smatrati ključnim elementom pobijane odluke. Komisija ističe da su se presude u kojima je Sud presudio da djelomično poništenje akta nije moguće odnosile na materijalne odredbe. Međutim, sporne odredbe nisu takve prirode. Prema njezinu mišljenju, ovaj predmet sličniji je predmetima koji se odnose na „institucionalne” odredbe, koje je Sud oduvijek smatrao odvojivima.

35. Što se tiče argumenta Vijeća koji se odnosi na Komisijin zahtjev da se održe na snazi učinci pobijane odluke, Komisija dovodi u pitanje njegovu relevantnost. Prema njezinu mišljenju, na temelju ničega se ne može tvrditi da je zahtjev koji se odnosi na poništenje članka 3. te odluke nedopušten samo zbog toga što je popraćen zahtjevom da se održe na snazi učinci navedene odluke.

36. Talijanska republika ističe da je tužba nedopuštena jer je usmjerena samo protiv Vijeća, a trebala je biti usmjerena i protiv Parlamenta, koji je odobrio pobijanu odluku u skladu s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom iii. UFEU-a.

37. Komisija u tom pogledu odgovara da sudjelovanje Parlamenta u postupku donošenja pobijane odluke ne znači da je on autor akta protiv kojeg se može podnijeti tužba za poništenje.

¹³ U tom se pogledu člankom 22. stavkom 4. točkom b) podtočkom (ii.) Ženevskog akta određuje da MVO glasuje u skupštini s jednakim brojem glasova kao njegove države članice koje su stranke tog akta.

¹⁴ Stranke u svojim pismenima upotrebljavaju izraz „oznake zemljopisnog podrijetla” u smislu da obuhvaća i oznake izvornosti. Međutim, valja istaknuti da je područje primjene Lisabonskog sporazuma bilo ograničeno na oznake izvornosti.

¹⁵ Kao što to ističe Vijeće u uvodnom dijelu svojeg odgovora na tužbu, nova registracija oznake zemljopisnog podrijetla na temelju Ženevskog akta koju bi Unija (a ne jedna od sedam dotičnih država članica) izvršila kao nova ugovorna stranka Posebne unije ne bi se smatrala registracijom kojom se može osigurati kontinuitet prvotne registracije izvršene na temelju Lisabonskog sporazuma, nego *ex novo* registracijom u pogledu trećih ugovornih stranaka. S pravnog gledišta, to bi značilo da bi se senioritet oznake zemljopisnog podrijetla odobrene na temelju Lisabonskog sporazuma prekinuo u okviru Ženevskog akta. Posljedica tog prekida bila bi da bi nositelji odgovarajućeg prava intelektualnog vlasništva mogli pretrpjeti neopravdan gubitak ključnog elementa svojih stečenih prava.

2. Ocjena

a) Argumenti Vijeća

38. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je djelomično poništenje akta Unije moguće samo u mjeri u kojoj su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta. Sud je više puta presudio da taj uvjet nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za učinak izmjenu njegove biti¹⁶. Također, provjera odvojivosti elemenata akta Unije pretpostavlja ispitivanje njegova dosega, kako bi se ocijenilo bi li poništenje tih elemenata promijenilo duh i bit tog akta¹⁷. Osim toga, pitanje bi li djelomično poništenje izmijenilo bit akata Unije predstavlja objektivan, a ne subjektivan kriterij vezan uz političku volju institucije koja je donijela sporni akt¹⁸.

39. U tom se pogledu ne može odrediti bit pravnog akta, a da se ne uzme u obzir pravni kontekst u kojem je donesen. U ovom slučaju, pobijana odluka je odluka koja se odnosi na sklapanje međunarodnog sporazuma u smislu članka 218. stavka 6. UFEU-a. Riječ je o aktu kojim Unija izjavljuje da pristaje biti vezana ugovorom u smislu članaka 11. i 15. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija¹⁹ i koji odgovara aktima država iz članaka 11. i 15. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora sklopljene 23. svibnja 1969.²⁰ Bit pobijane odluke stoga je nužno određena sastavnim elementima akta kojim Unija izjavljuje da pristaje biti vezana Ženevskim aktom.

40. U tom kontekstu, kad je riječ o neosporavanim odredbama pobijane odluke, u njezinu se članku 1. odobrava pristupanje Unije Ženevskom aktu, u člancima 2. i 5. utvrđuju se praktični postupci tog pristupanja, dok se u članku 6. utvrđuje datum stupanja na snagu te odluke. Usto, članak 4. stavak 1. treći podstavak navedene odluke sadržava odredbe koje nisu povezane s pristupanjem država članica Ženevskom aktu. Te odredbe u biti odgovaraju odredbama koje se nalaze u Prijedlogu odluke te se odnose na nadležnost Komisije u okviru provedbe Ženevskog akta, koja je u njima imenovana kao nadležno tijelo u smislu članka 3. tog akta.

41. Kad je riječ o spornim odredbama, najprije se člankom 3. pobijane odluke države članice koje to žele ovlašćuje da ratificiraju Ženevski akt ili mu pristupe²¹. Nadalje, člankom 4. stavkom 1. prvim i drugim podstavkom te odluke određuje se doseg nadležnosti Unije odnosno nadležnosti država članica koje su pristupile tom aktu, kao i pravila o predstavljanju Unije i njezinih država članica. Konačno, člankom 4. stavkom 2. navedene odluke predviđa se da Unija glasuje u skupštini, a države članice koje su ratificirale Ženevski akt ili su mu pristupile ne izvršavaju svoje pravo glasa.

42. Iz tog sažetka proizlazi da sporne odredbe ne sadržavaju sastavne elemente Unijine izjave da pristaje biti vezana Ženevskim aktom. Učinak koji je trebala proizvesti pobijana odluka na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a već je proizveden odredbom koja se nalazi u članku 1. pobijane odluke. Ostale odredbe te odluke, uključujući sporne odredbe, ne utječu na doseg, sadržaj ni

¹⁶ Presuda od 8. prosinca 2020., Poljska/Parlament i Vijeće (C-626/18, EU:C:2020:1000, t. 28. i navedena sudska praksa)

¹⁷ Presuda od 8. prosinca 2020., Poljska/Parlament i Vijeće (C-626/18, EU:C:2020:1000, t. 29. i navedena sudska praksa)

¹⁸ Presuda od 8. prosinca 2020., Poljska/Parlament i Vijeće (C-626/18, EU:C:2020:1000, t. 30. i navedena sudska praksa)

¹⁹ Sastavljena u Beču 21. ožujka 1986. Još nije na snazi.

²⁰ *Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1155., str. 331.

²¹ Radi jednostavnosti ću u nastavku ovog mišljenja, prilikom upućivanja na predmet ovlaštenja dodijeljenog člankom 3. pobijane odluke, upotrebljavati izraz „pristupiti” kako bih obuhvatio pristupanje Ženevskom aktu i njegovu ratifikaciju.

bezuvjatnost odobrenja iz članka 1. navedene odluke te stoga nemaju utjecaj na bit pobijane odluke. Sporne odredbe stoga su odvojive od ostatka te odluke. Zbog toga smatram da prigovor nedopuštenosti treba odbiti.

43. Taj je zaključak potkrijepljen činjenicom da se ničim ne nalaže da odluku kojom se države članice ovlašćuje da pristupe Ženevskom aktu treba donijeti istodobno s odlukom o pristupanju Unije tom aktu. To ovlaštenje pristupanja država članica može se dati u zasebnoj odluci²². Naime, s gledišta Ženevskog akta, pristupanje same Unije ne isključuje naknadno pristupanje država članica. Ono ne utječe ni na razinu zaštite oznaka izvornosti registriranih na temelju Lisabonskog sporazuma.

44. Što se tiče argumenta Vijeća koji se odnosi na zahtjev da se održe na snazi učinci poništenog akta, slažem se s Komisijinim mišljenjem da je taj zahtjev dodatni zahtjev u odnosu na glavni zahtjev za poništenje pobijane odluke te ne predstavlja zahtjev da Sud revidira članak 3. te odluke, što nije moguće u okviru ove tužbe. Njime se stoga ne utječe na analizu dopuštenosti tužbe ili njezine osnovanosti.

45. U tim okolnostima smatram da su sporne odredbe elementi koji su odvojivi od ostatka pobijane odluke i da je stoga tužba dopuštena.

b) Argument Talijanske Republike

46. Iz članka 263. UFEU-a proizlazi da se tužba za poništenje podnosi protiv autora pobijanog akta, odnosno institucije koja ga je donijela²³. Pobijani akt treba biti pripisiv toj instituciji²⁴.

47. U skladu s člankom 218. stavkom 6. prvim podstavkom UFEU-a Vijeće na prijedlog pregovarača donosi odluku o sklapanju sporazuma. Ta se odluka može pripisati Vijeću te je ono autor tog akta.

48. Činjenica da Parlament odobrava, u skladu s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) UFEU-a, odluku o sklapanju međunarodnog sporazuma koja je u nadležnosti Vijeća ne znači da je on autor te odluke. Njegova suglasnost odnosi se na akt druge institucije, odnosno Vijeća.

49. U ovom slučaju, budući da je pobijanu odluku donijelo Vijeće na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a, tužbu za poništenje te odluke treba podnijeti samo protiv te institucije. Tužba usmjerena protiv Parlamenta smatrala bi se nedopuštenom. Argument Talijanske Republike stoga treba odbiti.

3. Zaključak o prigovoru nedopuštenosti

50. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da prigovor nedopuštenosti treba odbiti.

²² Iz očitovanja Komisije o intervencijskim podnescima proizlazi da ne isključuje mogućnost donošenja takve odluke.

²³ Presuda od 11. rujna 2003., Austrija/Vijeće (C-445/00, EU:C:2003:445, t. 32. i navedena sudska praksa)

²⁴ Vidjeti Lenaerts, K., Maselis, i I., Gutman, K., *EU procedural Law*,: Oxford University Press, Oxford, 2014., str. 306., i Molinier, J., i Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4. izd., LGDJ Lextenso, Pariz, 2012., str. 203.

B. Meritum

1. Prvi tužbeni razlog

a) Argumenti stranaka

51. Prvi tužbeni razlog koji je istaknula Komisija temelji se na povredi članka 218. stavka 6. i članka 293. stavka 1. UFEU-a, načela dodjeljivanja ovlasti propisanog člankom 13. stavkom 2. UEU-a, kao i načela institucionalne ravnoteže i Komisijina prava inicijative.

52. Prema Komisijinu mišljenju, Vijeće je, time što je izmijenilo Prijedlog odluke na način da je uvelo mogućnost ponudenu svim državama članicama da pristupe Ženevskom aktu, djelovalo bez ikakve Komisijine inicijative te je time povrijedilo članak 293. stavak 1. UFEU-a i narušilo institucionalnu ravnotežu utvrđenu člankom 13. stavkom 2. UEU-a.

53. Komisija tvrdi da je Vijeće zapravo donijelo dvije odluke: ne samo odluku o pristupanju Unije Ženevskom aktu, nego i odluku o pristupanju država članica tom aktu. Vijeće može, u skladu s člankom 293. stavkom 1. UFEU-a, jednoglasno izmijeniti Prijedlog odluke. Međutim, u ovom slučaju, budući da Komisija nije predložila mogućnost ovlašćivanja država članica da pristupe Ženevskom aktu, kad bi se smatralo da uvođenje te mogućnosti čini samo „izmjenu” Prijedloga odluke, time bi se teško povrijedilo Komisijino pravo inicijative. Komisija nije predložila da se državama članicama dopusti donošenje pravno obvezujućeg akta u području obuhvaćenom isključivom nadležnosti Unije u smislu članka 2. stavka 1. UFEU-a. Smatra da akt kojim Unija djeluje i uređuje neki predmet i akt kojim Unija samo ovlašćuje države članice da djeluju ako to žele nemaju ni isti predmet ni istu svrhu. Takvo ovlaštenje ostavilo bi mnogo prostora za to da države članice donesu autonomnu odluku, čime bi one postale solidarno odgovorne, na temelju međunarodnog prava, za provedbu Ženevskog akta. Što se tiče „svrhe”, nju je Vijeće dopunilo.

54. Vijeće, koje podupiru intervenijenti, odgovara da je prilikom izmjene Prijedloga odluke poštovalo formalni uvjet i materijalni uvjet kojima podliježe izmjena u smislu članka 293. stavka 1. UFEU-a. Naime, s jedne strane, odlučilo je jednoglasno. S druge strane, nije se udaljilo od predmeta Prijedloga odluke i nije izmijenilo njezin cilj. Uvedene izmjene odnose se isključivo na to da Unija postane stranka Ženevskog akta i bude u mogućnosti pravilno izvršavati svoju isključivu nadležnost u okviru tog akta, zadržavajući pritom prednost i kontinuitet zemljopisnih oznaka podrijetla koje su već registrirane na temelju Lisabonskog sporazuma. Što se tiče svrhe Prijedloga odluke, Vijeće tvrdi da se ona odnosi na pravilno izvršavanje isključive nadležnosti Unije.

55. Vijeće tvrdi da bi se, kad bi se prihvatio argument da je činjenica da je Vijeće donijelo odluku kojom je izmijenilo Komisijin prijedlog jednaka nepostojanju prijedloga, time oduzela bit pravu na izmjenu koje mu je dodijeljeno člankom 293. stavkom 1. UFEU-a te bi ga se time lišilo svakog korisnog učinka. Komisijinu tvrdnju da je zapravo donijelo dvije odluke odbija kao proizvoljnu i umjetnu.

56. Prema mišljenju Talijanske Republike, članak 293. UFEU-a nije primjenjiv na postupak uređen člankom 218. UFEU-a. Naime, odluka o sklapanju sporazuma uređuje se člankom 218. stavkom 6. UFEU-a, kojim se predviđa da Vijeće donosi tu odluku „na prijedlog pregovarača”. Ne predviđa se nikakav prijedlog Komisije s obzirom na to da ta institucija ne intervenira u postupak

kao takva, nego kao pregovarač. Stoga u okviru predmetnog postupka ni u kojem slučaju nije moguće poistovjetiti prijedlog Komisije s prijedlogom koji se člankom 293. stavkom 1. UFEU-a općenito predviđa za potrebe odlučivanja Vijeća „na prijedlog Komisije”.

57. Argument koji je istaknula Talijanska Republika treba ispitati prije argumenata Vijeća.

b) Ocjena

1) Primjenjivost članka 293. stavka 1. UFEU-a

58. Prema mišljenju Talijanske Republike, članak 293. stavak 1. UFEU-a ne primjenjuje se na odluke o sklapanju međunarodnih sporazuma s obzirom na to da se na takve odluke primjenjuje samo članak 218. UFEU-a.

59. Članci 218. i 293. UFEU-a nalaze se u različitim dijelovima UFEU-a. Dok se prvi nalazi u dijelu petom, glavi V. UFEU-a, naslovljenoj „Međunarodni sporazumi”, drugi se nalazi u dijelu šestom, glavi I. poglavlju 2. UFEU-a, naslovljenom „Pravni akti Unije, postupci donošenja i druge odredbe”.

60. Dio šesti UFEU-a sadržava opće odredbe o organizaciji i funkcioniranju institucija, kao i o tipologiji pravnih akata Unije i postupaka koji se odnose na njihovo donošenje. Te se odredbe primjenjuju uz odredbe ostalih dijelova UFEU-a pod uvjetom da potonje odredbe sadržavaju upućivanja na institucije ili pravne akte Unije, ne dovodeći u pitanje eventualna odstupanja od pravila koja proizlaze iz općih odredbi dijela šestog UFEU-a, koja su obuhvaćena posebnim odredbama sadržanima u drugim dijelovima Ugovora. Iz toga slijedi da se članak 293. UFEU-a načelno primjenjuje na odluke koje se donose na temelju odredbi dijela petog, glave V. UFEU-a.

61. Uz sustavni argument naveden u prethodnoj točki, valja navesti da tekst članka 293. UFEU-a ne ostavlja mjesta dvojbi u pogledu njegova područja primjene. U prvom dijelu te odredbe izričito se navodi da se uvijek primjenjuje kad se Ugovorima (a ne samo odredbama dijela šestog UFEU-a) predviđa da Vijeće odlučuje na prijedlog Komisije. Jedini je uvjet primjene te odredbe stoga taj da se nekom odredbom Ugovorâ predviđa da Vijeće donosi akt na prijedlog Komisije. Njezino područje primjene stoga nije ograničeno, među ostalim, na zakonodavne postupke. Prema tomu se članak 293. UFEU-a primjenjuje s obzirom na to da iz odredbi dijela petog UFEU-a proizlazi da Vijeće odlučuje na prijedlog Komisije.

62. Valja navesti da svako vanjsko djelovanje Unije sadržava i unutarnji dio. Dio peti, glava V. UFEU-a sadržava odredbe kojima se uređuju podjela nadležnosti među institucijama i načini njihova djelovanja u okviru pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma. To proizlazi iz vanjskog dijela djelovanja Unije. Međutim, to vanjsko djelovanje Unije odražava se unutar Unije, osobito u odlukama o sklapanju sporazuma.

63. Pravila o donošenju pravnih akata potrebnih za sklapanje međunarodnih sporazuma posebna su pravila u odnosu na opća pravila kojima se uređuje donošenje pravnih akata Unije. Posebna pravila nemaju za učinak to da se opća pravila ne primjenjuju, nego to da se primjenjuju u dijelu u kojem se posebnim odredbama ne predviđaju odstupanja od njih. U tom pogledu iz članka 218. UFEU-a ne proizlazi da se pravilo iz članka 293. stavka 1. UFEU-a ne primjenjuje na odluku donesenu na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a.

64. Ovaj predmet obuhvaćen je zajedničkom trgovinskom politikom. Iz članka 207. stavka 3. UFEU-a proizlazi da je u tom području Komisija ta koja je nadležna za pregovore o međunarodnim sporazumima. Iz toga slijedi da Vijeće, kad u tom području donosi odluku na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a na prijedlog pregovarača, djeluje na prijedlog Komisije.

65. Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se članak 293. stavak 1. UFEU-a primjenjuje na odluku o pristupanju međunarodnom sporazumu kad Vijeće tu odluku donosi na prijedlog Komisije. Stoga smatram da argument koji je istaknula Talijanska Republika treba odbiti kao neosnovan.

2) Argumentacija Komisije

66. Komisija svojim prvim tužbenim razlogom prigovara Vijeću da je povrijedilo osnovna načela pravnog poretka Unije, odnosno načelo dodjeljivanja ovlasti i načelo institucionalne ravnoteže. Vijeće je povrijedilo Komisijino pravo inicijative time što je donijelo sporno ovlaštenje bez prijedloga Komisije kojim se takvo ovlaštenje predviđa.

67. U tom pogledu, u skladu s člankom 13. stavkom 2. UEU-a, u kojem se navodi načelo institucionalne ravnoteže, svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene Ugovorima, u skladu s postupcima, uvjetima i ciljevima koji su njima predviđeni.

68. Usto, člankom 17. stavkom 2. UEU-a određuje se da se zakonodavni akti Unije mogu donijeti samo „na temelju prijedloga” Komisije, osim ako je u Ugovorima drukčije predviđeno, dok se ostali akti mogu donijeti na temelju prijedloga Komisije ako je to predviđeno Ugovorima. Tom se odredbom podiže na ustavnu razinu Komisijina ovlast prema kojoj ta institucija raspolaže pravom inicijative u pogledu donošenja pravnih akata Unije.

69. To Komisijino pravo inicijative, koje se priznaje i u članku 289. UFEU-a u pogledu zakonodavnih akata, podrazumijeva da je na Komisiji da odluči hoće li podnijeti prijedlog zakonodavnog akta ili ne, osim u slučaju kad bi na temelju prava Unije bila dužna podnijeti takav prijedlog. Na temelju te ovlasti je u slučaju iznošenja prijedloga zakonodavnog akta također na Komisiji, koja u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative, da odredi predmet, cilj i sadržaj tog prijedloga²⁵. Isto vrijedi i za njezine prijedloge nezakonodavnih akata²⁶.

70. Druge odredbe na koje se poziva Komisija, odnosno članak 218. stavak 6. i članak 293. stavak 1. UFEU-a konkretiziraju tu Komisijinu ovlast. Potonjim se člankom određuje da, kada Vijeće na temelju Ugovorâ odlučuje na prijedlog Komisije, ono može taj prijedlog izmijeniti samo odlučujući jednoglasno. Valja navesti da se, za razliku od, među ostalim, članka 289. UFEU-a, u članku 293. UFEU-a ne upotrebljava izraz „zakonodavni”. Iz toga slijedi da se ne može smatrati da je njegovo područje primjene ograničeno na akte koji se donose u skladu s redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom.

71. Sve prethodno navedene odredbe Ugovorâ omogućuju da se u Uniji osigura „ravnoteža između, s jedne strane, europskog tijela, čija je svrha izraziti javni interes Unije, te, s druge strane, vlada u okviru Vijeća, koje su svjesne svojih ovlasti i značajki svojeg suvereniteta, i [Parlamenta]

²⁵ Presuda od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, t. 70.).

²⁶ Presuda od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 147.).

koji predstavlja europske narode”²⁷. Konkretno, iz toga proizlazi da Vijeće ne može djelovati kako bi donijelo zakonodavni akt ako mu nije podnesen prijedlog²⁸. Kad mijenja takav prijedlog, čak i jednoglasno, ne može ga iskriviti, odnosno ne može bitno izmijeniti njegovu bit, inače bi narušilo monopol Komisijine inicijative²⁹. Isto vrijedi i za druge pravne akte Unije.

72. U tom se kontekstu Komisijin prvi tužbeni razlog može prihvatiti samo pod uvjetom da se izmjenom koju je uvelo Vijeće prekoračuju granice koje je Komisija odredila u pogledu predmeta, svrhe i sadržaja akta na koji se odnosi njezin prijedlog.

73. Predmet, svrhu i sadržaj prijedloga pravnog akta čije donošenje predlaže Komisija nužno određuje pravni kontekst u kojem je akt predložen. Kao što sam to već naglasio u okviru svoje analize prigovora nedopuštenosti, Komisija je predložila donošenje odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma u smislu članka 218. stavka 6. UFEU-a. Predmet, svrha i sadržaj tog prijedloga stoga su određeni učinkom koji je predvidjela Komisija, a to je u ovom slučaju pristupanje Unije Ženevskom aktu.

74. U tom pogledu, s jedne strane, valja navesti da mogućnost ponuđena državama članicama da pristupe Ženevskom aktu nije sastavni element Unijine izjave da pristaje biti vezana tim aktom. Stoga odobravanje takve mogućnosti nije neophodno za postizanje učinka pristupanja Ženevskom aktu. Drukčije bi bilo da Unija ne može biti stranka međunarodnog sporazuma jer je pristupanje tom sporazumu omogućeno samo državama³⁰. To nije slučaj u ovom predmetu. Pristupanje Unije Ženevskom aktu u vlastito ime sasvim je moguće na temelju odredbi tog akta.

75. S druge strane, valja priznati da je sporno ovlaštenje i dalje usko povezano s pristupanjem Unije Ženevskom aktu jer se njime omogućuje rješavanje problema, barem potencijalnih, koje predstavljaju, s jedne strane, primjena tog akta u praksi u pogledu Unijina prava glasa u skupštini i, s druge strane, prednost i kontinuitet zaštite prava stečenih na temelju Lisabonskog sporazuma. Usto, sporne odredbe ne mijenjaju i ne dovode u pitanje Unijinu suglasnost da bude vezana Ženevskim aktom. Sporne odredbe stoga su povezane s predmetom, svrhom i sadržajem akta na koji se odnosi Prijedlog odluke.

76. Međutim, u tom kontekstu valja provjeriti proizvodi li sporno ovlaštenje, iako ne utječe na Unijinu suglasnost da bude vezana Ženevskim aktom i iako je povezano s pristupanjem Unije tom aktu, učinke koji su toliko udaljeni i različiti od učinaka predviđenih prijedlogom odluke da bi za donošenje akta koji ih proizvodi Komisija trebala podnijeti zasebnu inicijativu.

77. Čini mi se da je to ovdje slučaj jer, kao što to tvrdi Komisija, sporno ovlaštenje stvarno dovodi do stvaranja uvjeta koji državama članicama omogućuju da djeluju uz Uniju kao neovisni subjekti međunarodnog javnog prava u području koje je obuhvaćeno njezinim isključivim vanjskim nadležnostima.

²⁷ Vidjeti Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2. izd., Larcier, Bruxelles, 2016., str. 275.

²⁸ Vidjeti Van Raepenbusch, S., op. cit., str. 276.

²⁹ Vidjeti Van Raepenbusch, S., op. cit., str. 276. i 277.

³⁰ U takvoj situaciji Unijina suglasnost da bude vezana ugovorom ne bi proizvela pravne učinke u pogledu ugovornih stranaka. Takvu suglasnost mogle bi izraziti samo države članice koje djeluju u vlastito ime, ali u interesu Unije. U tom bi se slučaju umjesto Unijine suglasnosti odlukom Vijeća moglo predvidjeti ovlaštenje država članica da izraze svoju suglasnost.

78. Međutim, taj je učinak koji proizvodi sporno ovlaštenje, prema mojem mišljenju, u suprotnosti s jednim od ustavnih načela pravnog poretka Unije iz članka 2. stavka 1. UFEU-a. Tom se odredbom utvrđuje načelo prema kojem je državama članicama zabranjeno djelovanje u području obuhvaćenom *isključivim nadležnostima*³¹ Unije³², osim ako Unija ne odluči drukčije i za to ovlasti države članice.

79. Neovisno o uvjetima takvog ovlaštenja, koji čine srž problematike koja se ističe u drugom tužbenom razlogu, smatram da je za to ovlaštenje, koje po definiciji predstavlja bitnu iznimku od pravila ustavne prirode, potreban prijedlog Komisije, osim ako se on ne nalaže kad Unija ne može djelovati zbog pravila međunarodnog prava kojima se predviđaju ograničenja dopustivih djelovanja MVO-ova.

80. Svako drugo tumačenje imalo bi za posljedicu narušavanje ravnoteže između institucije čija je svrha izraziti javni interes Unije i vlada, koja je u središtu pravne konstrukcije Unije³³. Naime, kako bi se zaobišlo ograničenja svojstvena isključivoj prirodi nadležnosti Unije u određenim područjima, bilo bi dovoljno da Vijeće prilikom donošenja akta koji je predložila Komisija, a kojim se ne predviđa takvo ovlaštenje, na vlastitu inicijativu ovlasti države članice da djeluju u smislu članka 2. stavka 1. UFEU-a. U okviru vanjskih odnosa to bi moglo imati za posljedicu to da Vijeće čak i u području obuhvaćenom isključivim nadležnostima Unije može ovlastiti države članice da djeluju paralelno uz Uniju, čime bi se mogla dovesti u pitanje isključiva priroda njezine nadležnosti³⁴.

81. S obzirom na iznimnu prirodu ovlaštenja predviđenog člankom 2. stavkom 1. UFEU-a i na to da se spornim ovlaštenjem ne nalaže postizanje ciljeva koje je Komisija navela u Prijedlogu odluke, sporno ovlaštenje treba smatrati zasebnom mjerom koja je izvan granica koje je Komisija odredila u Prijedlogu odluke. Stoga je sasvim opravdano priznati, kao što to tvrdi Komisija, da sporno ovlaštenje treba smatrati zasebnom odlukom za koju je, da bi je se moglo donijeti, potreban prijedlog Komisije. To znači da je sporno ovlaštenje izvan granica utvrđenih ciljem, svrhom i sadržajem Prijedloga odluke.

82. Stoga, s obzirom na činjenicu da je Vijeće dalo sporno ovlaštenje bez prijedloga Komisije, valja smatrati da je Vijeće, time što je izmijenilo Prijedlog odluke dodavanjem spornih odredbi kojima se predviđa sporno ovlaštenje, povrijedilo članak 17. stavak 2. UEU-a, članak 293. stavak 1. UFEU-a, načelo dodjeljivanja ovlasti predviđeno člankom 13. stavkom 2. UEU-a, kao i načelo institucionalne ravnoteže i Komisijino pravo inicijative.

3) Međuzaključak

83. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da prihvati prvi tužbeni razlog.

³¹ Moje isticanje

³² To se načelo u njemačkoj pravnoj teoriji kvalificira kao „*Sperrwirkung*” (blokirajući učinak), vidjeti Obwexer, W., „*AEUV Art. 2*”, u: von der Groeben H., Schwarze J., Hatje A., *Europäisches Unionsrecht*, 7. izd., Nomos, Baden Nosom, 2015., t. 16.).

³³ Vidjeti točku 71. ovog mišljenja.

³⁴ Vidjeti također u tom pogledu mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Vijeće (C-137/12, EU:C:2013:441, t. 96.).

2. Drugi tužbeni razlog

84. Ishod moje analize prvog tužbenog razloga čini analizu drugog tužbenog razloga nepotrebnom. Ipak ću provesti analizu drugog tužbenog razloga u slučaju da se Sud ne slaže s mojom analizom prvog tužbenog razloga, nego smatra da je Vijeće imalo pravo izmijeniti Prijedlog odluke unatoč nepostojanju prijedloga Komisije.

a) Argumenti stranaka

85. Komisija drugim tužbenim razlogom prigovara Vijeću da je povrijedilo članak 2. stavak 1. i članak 207. UFEU-a, kao i obvezu obrazlaganja. Prema njezinu mišljenju, time što je države članice ovlastilo da djeluju u području obuhvaćenom isključivom nadležnosti Unije, Vijeće je prekoračilo svoje ovlasti i nije dostatno obrazložilo svoju odluku. Iako je Vijeće u prošlosti davalo takva ovlaštenja koja su se odnosila na međunarodne sporazume u području obuhvaćenom isključivom nadležnosti Unije, ona su ipak bila iznimne prirode. Ta su se ovlaštenja dodjeljivala, s jedne strane, u situacijama u kojima Unija nije mogla djelovati u vlastito ime³⁵ i, s druge strane, u situacijama bilateralnih sporazuma u kojima je odlučila da neće sama djelovati³⁶. U tim odlukama koje se odnose na takvo ovlaštenje Vijeće je često isticalo njegovu iznimnu prirodu. Međutim, sporno ovlaštenje je opće ovlaštenje te nije ni uvjetno ni privremeno. Komisija smatra da „unutarnje jamstvo” poštovanja isključive nadležnosti Unije, predviđeno člankom 4. pobijane odluke, nije dovoljno da se osigura usklađenost te odluke s Ugovorima ili izbjegne „pomutnja” u pogledu međunarodnog položaja Unije.

86. Što se tiče problema prava glasa Unije u skupštini, Komisija tvrdi da članak 3. pobijane odluke ne omogućuje njegovo rješavanje na primjeren način jer države članice mogu slobodno odlučiti hoće li postupiti u skladu sa spornim ovlaštenjem. Suprotno tomu, pristupanje država članica Ženevskom aktu ugrozilo bi Komisijine napore da izmijeni klauzule o predmetnim pravilima glasovanja MVO-ova i da Uniji omogući da u međunarodnom pravu ima status sličan statusu država prilikom djelovanja u području obuhvaćenom njezinom isključivom nadležnosti. Osim toga, Komisija naglašava da se u ovom slučaju ne smije precijeniti važnost prava glasa s obzirom na to da skupština, koja se uglavnom bavi administrativnim pitanjima, vrlo rijetko odlučuje glasovanjem, a češće konsenzusom.

87. Kad je riječ o problemu prednosti registracija na temelju Lisabonskog sporazuma i kontinuiteta zaštite, Komisija smatra da Sud ne može sigurnom smatrati činjenicu da će se prednost izmijeniti ako izostane pristupanje država članica koje su stranke tog sporazuma.

88. Što se tiče obrazloženja pobijane odluke, Komisija tvrdi da je njezina uvodna izjava 8. suštinski proturječna. Prema njezinu mišljenju, iako se čini da se u prvoj rečenici „daje prilika” skupštini da riješi pitanje prava glasa Unije, u drugoj rečenici ipak se navodi da je „primjereno” državama članicama dati ovlaštenje, neovisno o tome što bi mogla odlučiti buduća skupština.

³⁵ Vidjeti osobito Odluku Vijeća 2003/93/EZ od 19. prosinca 2002. o ovlašćivanju država članica za potpisivanje, u interesu Zajednice, Haške konvencije iz 1996. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u području roditeljske odgovornosti i mjerama za zaštitu djece (SL 2003., L 48, str. 1.).

³⁶ Vidjeti osobito Uredbu (EZ) br. 662/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uvođenju postupka za pregovaranje i zaključivanje sporazuma između država članica i trećih zemalja o posebnim pitanjima u vezi važećeg prava za ugovorne i izvanugovorne obveze (SL 2009., L 200, str. 25.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 144.).

89. Vijeće, koje podupiru države članice intervenijenti, smatra da usko tumačenje članka 2. stavka 1. UFEU-a koje zagovara Komisija nije potkrijepljeno ni doslovnim tumačenjem ni teleološkim tumačenjem. Prema mišljenju Vijeća, cilj je te odredbe pomiriti vlastiti ustavni razvoj Unije dodjeljivanjem nadležnosti koje su često isključive i međunarodni pravni poredak čiji su glavni subjekti države. Kako bi se ti ciljevi postigli na međunarodnoj sceni, Unija bi trebala u potpunosti iskoristiti položaj država članica kao punopravnih međunarodnih dionika kako bi povećala svoju učinkovitost i zajamčila pravilno ostvarivanje svojih prava na međunarodnoj razini. Vijeće tvrdi da bi trebalo moći ovlastiti države članice da djeluju u interesu Unije uz potpuno poštovanje, s jedne strane, njezine isključive nadležnosti i, s druge strane, sustava podjele nadležnosti među institucijama Unije, kojim se svakoj od njih dodjeljuje vlastita uloga u okviru institucionalne strukture Unije i u obavljanju zadaća koje su joj povjerene.

90. Što se tiče Komisijina argumenta koji se temelji na nedostatku u obrazloženju, Vijeće smatra da pobijana odluka sadržava dostatno objašnjenje okolnosti koje opravdavaju sporno ovlaštenje, koje je dano u kontekstu poznatom Komisiji. Stoga taj argument treba odbiti.

b) Ocjena

1) Članak 2. stavak 1. UFEU-a

91. Kao što sam to već naglasio, sljedeća analiza bit će relevantna samo ako se Sud ne složi s mojim mišljenjem o prvom tužbenom razlogu i ako bude smatrao, suprotno onomu što predlažem, da je Vijeće imalo pravo, u skladu s člankom 293. UFEU-a, unijeti osporavanu izmjenu u Prijedlog odluke, a da Komisija pritom za to nije podnijela prijedlog.

92. Drugi tužbeni razlog zapravo je suštinski povezan s prvim tužbenim razlogom jer se oba odnose na istu problematiku, odnosno problematiku mogućnosti ovlašćivanja država članica da djeluju u području obuhvaćenom isključivim nadležnostima Unije u okviru vanjskih odnosa. Međutim, dok se prvi tužbeni razlog odnosi na odnos između pravila iz članka 2. stavka 1. UFEU-a i Komisijina prava inicijative, drugi se odnosi na tumačenje članka 2. stavka 1. UFEU-a.

93. Analizom drugog tužbenog razloga stoga je potrebno odrediti kako treba tumačiti članak 2. stavak 1. UFEU-a u dijelu u kojem se tom odredbom predviđa mogućnost da Unija ovlasti države članice da donose i usvajaju pravno obvezujuće akte u području obuhvaćenom isključivom nadležnosti Unije. U ovom se slučaju ne osporava isključiva nadležnost Unije te nijedna od stranaka ne dvoji u pogledu činjenice da je sporno ovlaštenje obuhvaćeno područjem primjene članka 2. stavka 1. UFEU-a.

94. Kao što sam to već naglasio³⁷, u članku 2. stavku 1. UFEU-a utvrđuje se ustavno načelo prava Unije koje konkretizira načelo dodjeljivanja. Njegova je važnost istaknuta njegovim položajem među prvim odredbama UFEU-a, koje su posvećene načelima.

95. Članak 2. stavak 1. UFEU-a predstavlja, u dijelu u kojem se odnosi na ovlaštenje država članica, kodifikaciju sudske prakse Suda, osobito presuda Donckerwolcke i Schou³⁸, Bulk Oil (Zug)³⁹ i Werner⁴⁰. Komisija u njemu vidi i kodifikaciju sudske prakse Suda koja se odnosi na

³⁷ Vidjeti točku 78. ovog mišljenja.

³⁸ Presuda od 15. prosinca 1976. (41/76, EU:C:1976:182)

³⁹ Presuda od 18. veljače 1986. (174/84, EU:C:1986:60)

⁴⁰ Presuda od 17. listopada 1995. (C-70/94, EU:C:1995:328)

vanjsko djelovanje Unije u situacijama u kojima Unija ne može djelovati u vlastito ime zbog pravila međunarodnog prava ili kad, iako nije spriječena, odluči da neće djelovati jer države članice imaju namjeru djelovati. Valja navesti da se čini da se u pravnoj teoriji smatra da je djelovanje država članica kao „povjerenika” Unije⁴¹ zapravo iznimka koja nije kodificirana u Ugovorima i koja nije izravno navedena u članku 2. stavku 1. UFEU-a⁴².

96. Neovisno o namjerama autorâ Ugovorâ, tekst članka 2. stavka 1. UFEU-a, u dijelu u kojem se odnosi na ovlašćivanje država članica, ide u prilog širokom tumačenju njegova područja primjene. Stoga se ne može smatrati da se to pravilo primjenjuje samo u situacijama na koje se poziva Komisija. Čini se da sama Komisija ne isključuje da su države članice ovlaštene djelovati i u drugim situacijama.

97. Stoga se pitanjem koje se nalazi u središtu drugog tužbenog razloga nastoji odrediti pod kojim se uvjetima, ako postoje, može upotrijebiti ovlaštenje predviđeno člankom 2. stavkom 1. UFEU-a. Naime, u okviru tužbe za poništenje nije na Sudu da ocijeni najbolje načine kojima se Uniji može zajamčiti odgovarajući status u odnosu na druge stranke međunarodnog sporazuma, što on uostalom ni ne može učiniti. Suprotno tomu, na Sudu je da ocijeni jesu li ispunjeni uvjeti za upotrebu ovlaštenja predviđenog člankom 2. stavkom 1. UFEU-a.

98. U tom pogledu navodim da se čini da stranke ne dvoje da se mogućnost ovlašćivanja država članica da djeluju u području obuhvaćenom isključivom nadležnosti Unije ne može smatrati neograničenom ili bezuvjetnom⁴³. Iz načela dodjeljivanja ovlasti proizlazi da, kad države članice Uniji prenesu svoju nadležnost u određenom području te joj je dodijele kao isključivu nadležnost, izvršavanje te nadležnosti u državama članicama treba smatrati suprotnim tom načelu. Čini se da to proizlazi iz teksta članka 2. stavka 1. UFEU-a, u kojem se naglašava iznimna priroda ovlašćivanja država članica koje se u njemu predviđa. S jedne strane, to je ovlašćivanje predstavljeno kao iznimka od pravila utvrđenog na početku članka 2. UFEU-a i, s druge strane, upotreba tog ovlaštenja ne podliježe odluci država članica, nego odluci Unije⁴⁴.

99. Kad se neko djelovanje prihvaća samo iznimno, trebaju postojati objektivna opravdanja za njegovu upotrebu. Takvo djelovanje treba imati opravdan cilj, njime se treba moći postići taj cilj te ono ne smije prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje jer bi se u suprotnom lako moglo dovesti u pitanje dodjeljivanje nadležnosti Uniji u Ugovorima kao isključive nadležnosti.

100. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je na predmetnoj stranci da podnese dokaze radi utvrđivanja isključive prirode vanjske nadležnosti Unije na koju se namjerava pozvati⁴⁵. Po analogiji valja, prema mojem mišljenju, prihvatiti da je na stranci koja se poziva na iznimku predviđenu člankom 2. stavkom 1. UFEU-a da podnese elemente kojima se opravdava upotreba

⁴¹ Vidjeti presudu od 5. svibnja 1981., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (804/79, EU:C:1981:93, t. 30.). Vidjeti u tom pogledu i Cremona, M., „Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union”, u: Arnall, A., Barnard, C., Dougan, M., i Spaventa, E. (izd.), *A Constitutional Order of States?: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, London, 2011., str. 435. do 458.

⁴² Vidjeti u tom pogledu Obwexer, W., „AEUV Art. 2”, u: von der Groeben H., i Pelka, S. C., „AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten].”, u: Schwarze J., Becker U., Hatje A., Schoo J. (izd.), *EU-Kommentar*, 4. izd., Nomos, Baden-Baden, 2019., t. 12.

⁴³ Kao što je to nezavisni odvjetnik G. Pitruzzella naveo u svojem mišljenju u spojenim predmetima Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2020:756, t. 43.), da bi bilo u skladu s ustavnim uređenjem isključivih nadležnosti Unije, takvo odobrenje mora imati isključivo ograničen karakter i ne može dovesti do trajne promjene podjele nadležnosti između Unije i država članica koja proizlazi iz tog uređenja.

⁴⁴ Vidjeti u tom smislu presude od 15. prosinca 1976., Donckerwolcke i Schou (41/76, EU:C:1976:182, t. 32.); od 17. listopada 1995., Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, t. 12.), kao i od 17. listopada 1995., Leifer i dr. (C-83/94, EU:C:1995:329, t. 12.).

⁴⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 75.) i od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (ZMP Antarktika) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 115.).

ovlaštenja koje je u njemu predviđeno. U ovom je slučaju stoga na Vijeću da dokaže da postoji objektivno opravdanje da se državama članicama dodijeli sporno ovlaštenje, da se tim ovlaštenjem mogu postići predviđeni ciljevi, kao i činjenicu da navedeno ovlaštenje ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje tih ciljeva.

101. Vijeće u tom pogledu ističe dva opravdanja, od kojih se prvo temelji na tome da je potrebno osigurati da Unija raspolaže pravom glasa u skupštini, a drugo na tome da je potrebno osigurati zaštitu stečenih prava koja proizlaze iz registracija izvršenih na temelju Lisabonskog sporazuma.

102. Smatram da ta opravdanja idu u korist toga da Unija eventualno upotrijebi ovlaštenje predviđeno člankom 2. stavkom 1. UFEU-a.

103. Naime, kao prvo, ne može se pobiti argument Vijeća koji se odnosi na postojanje problema u pogledu prava glasa MVO-ova u skupštini. Na temelju doslovnog tumačenja članka 22. Ženevskog akta može se tvrditi da, u slučaju glasovanja u skupštini, Unija ne raspolaže pravom glasa ako nijedna od država članica nije stranka tog akta. Skupština nije tijelo bez ovlasti. U skladu sa Ženevskim aktom ona ima konkretne ovlasti koje mogu utjecati na prava i obveze stranaka i gospodarskih subjekata. Iako je donošenje odluka glasovanjem predviđeno samo podredno, ono nije isključeno. U tom se kontekstu ne može smatrati neopravdanim ovlaštenje u smislu članka 2. stavka 1. UFEU-a kojim se može osigurati da Unija raspolaže pravima glasa u okviru skupštine⁴⁶.

104. Isto vrijedi, kao drugo, za argument Vijeća koji se odnosi na to da je potrebno osigurati kontinuitet zaštite oznaka izvornosti registriranih na temelju Lisabonskog sporazuma. Iako se čini da se člankom 31. Ženevskog akta jamči kontinuitet te zaštite, čak i u slučaju nepristupanja sedam dotičnih država članica, nije isključeno da bi razina te zaštite bila niža od one koja se nudi u slučaju kad bi se oznake izvornosti registrirane na temelju Lisabonskog sporazuma uključile u sustav uveden Ženevskim aktom.

105. U tom mi se pogledu, kao prvo, čini da se člankom 31. Ženevskog akta ne može osigurati zaštita oznaka izvornosti u odnosima između sedam dotičnih država članica (pod pretpostavkom da ne pristupe tom aktu) i država koje su stranke isključivo Ženevskog akta (odnosno trećih država koje nisu stranke Lisabonskog sporazuma). U slučaju da jedna od sedam dotičnih država članica ne pristupi Ženevskom aktu, oznake izvornosti koje je registrirala prije stupanja na snagu tog akta ne bi, zbog toga što ne postoji nova registracija, bile zaštićene u državama strankama navedenog akta koje nisu stranke Lisabonskog sporazuma. Točno je da bi Unija eventualno mogla izvršiti novu registraciju, ali se ni na temelju jedne odredbe Ženevskog akta ne može sa sigurnošću smatrati da bi se prednost tako registrirane oznake izvornosti odredila na temelju registracije koju je predmetna država članica izvršila u okviru Lisabonskog sporazuma.

106. Kao drugo, sedam dotičnih država članica bilo bi lišeno mogućnosti da svoje oznake izvornosti koje su već registrirane na temelju Lisabonskog sporazuma uključe u sustav zaštite uspostavljen Ženevskim aktom. U toj situaciji, čak i kad ne bi postojala opasnost od „gubitka” stečenih prava, za predmetne subjekte mogle bi se isključiti određene pogodnosti koje se temelje na sudjelovanju u sustavu koji je, prema tvrdnjama njegovih autora, osmišljen kako bi bio privlačniji od prethodnog sustava i čiji je cilj, čini se, zamijeniti prethodni sustav.

⁴⁶ Komisija naglašava da takvo ovlaštenje nije dano nakon sklapanja Marakeškog ugovora o olakšanju pristupa objavljenim djelima za osobe koje su slijepi, koje imaju oštećenje vida ili imaju drugih poteškoća u korištenju tiskanim materijalima, koji je 27. lipnja 2013. donio WIPO, koji sadržava iste klauzule o pravima glasa MVO-ova; vidjeti članak 13. stavak 3. tog ugovora. Taj je argument prema mojem mišljenju bespredmetan. Naime, nedjelovanje kako bi se riješili određeni problemi u pogledu provedbe sporazuma ne znači da ne treba djelovati u odnosu na taj isti problem u okviru nekog drugog sporazuma.

107. Točno je da bi se na temelju tumačenja odredbi Ženevskog akta na način da pristupanje Unije ima za učinak to da Unija zamjenjuje države članice stranke Lisabonskog sporazuma mogli izbjeći predmetni problemi. Međutim, takav učinak nije izričito predviđen Ženevskim aktom. Unija kao ugovorna stranka ne može naložiti takvo tumačenje drugim ugovornim strankama ili tajništvu WIPO-a. Ta neizvjesnost u pogledu pravnih posljedica zahtijeva oprezan pristup. Valja poduzeti potrebne mjere kako bi se osiguralo da se ne dovede u opasnost pravni položaj subjekata koji su već izvršili registracije na temelju Lisabonskog sporazuma.

108. Smatram da je sporno ovlaštenje mjera kojom se mogu ukloniti opasnosti povezane s pravima glasa Unije u skupštini i kontinuitetom zaštite oznaka izvornosti registriranih na temelju Lisabonskog sporazuma. Naime, to ovlaštenje, iako samo po sebi ne uklanja te rizike, stvara mogućnost da to učine države članice nakon što pristupe Ženevskom aktu.

109. Međutim, kako bi se uklonile te opasnosti, nije nužno da sedam dotičnih država članica bude obvezano pristupiti Ženevskom aktu. Dovoljno im je ponuditi takvu mogućnost. S obzirom na određene obveze koje proizlaze iz pristupanja, valja prepustiti dotičnim državama članicama odluku u pogledu toga je li njihovo pristupanje Ženevskom aktu potrebno, uzimajući u obzir broj registracija izvršenih na temelju Lisabonskog sporazuma i interese nositelja prava koja iz njih proizlaze.

110. Doista je točno da se, da nijedna od dotičnih država članica nije iskoristila mogućnost koja im se nudila na temelju spornog ovlaštenja, problem prava glasa Unije u skupštini ne bi riješio. Međutim, Vijeće je imalo razloga vjerovati da će određene države članice iskoristiti tu mogućnost te je doista došlo do pristupanja dviju država članica Ženevskom aktu.

111. U mjeri u kojoj sporno ovlaštenje stoga predstavlja mjeru koja omogućuje otklanjanje rizika povezanih s pravom Unije da glasa u skupštini i kontinuitet zaštite oznaka izvornosti registriranih na temelju Lisabonskog sporazuma, trebalo bi provjeriti prekoračuje li se njime ono što je potrebno za postizanje gore navedenog cilja.

112. Ne vidim na koje bi se druge načine mogao postići predmetni cilj. Točno je da je moguće pokušati uvjeriti druge ugovorne stranke i tajništvo WIPO-a da primijene tumačenje Ženevskog akta prema kojem MVO-ovi raspolažu najmanje jednim glasom u skupštini i prema kojem bi Unija zamijenila sedam dotičnih država članica pod uvjetom da je riječ o zaštiti oznaka izvornosti registriranih na temelju Lisabonskog sporazuma. Međutim, uspjeh takvog pristupa nije moguće predvidjeti te bi on ovisio o drugim ugovornim strankama, kao i o tajništvu WIPO-a te bi stoga bio neizvjestan. Suprotno tomu, pristupanjem država članica Ženevskom aktu mogu se automatski ukloniti predmetne opasnosti.

113. Jedino pitanje koje se postavlja je pitanje treba li ovlaštenje za pristupanje Ženevskom aktu dati ne samo sedam dotičnih država članica nego svim državama članicama. Takvo ovlaštenje može se opravdati time da je potrebno osigurati što veći broj glasova Unije u skupštini.

114. U tom pogledu iz uvodnih izjava pobijane odluke ne proizlazi da je potreba da se na skupštini osigura što veći broj glasova Unije razlog zbog kojeg je dano sporno ovlaštenje⁴⁷. U njima se samo navodi da je potrebno urediti pitanje prava glasa Unije te se državama članicama prepušta odluka o tome žele li iskoristiti sporno ovlaštenje. Pristupanje samo jedne države članice dovoljno je da se ukloni opasnost od toga da Unija ne raspolaže pravima glasa u skupštini.

115. Stranke se u tom kontekstu pozivaju na načelo jednakosti među državama članicama. Iz njega proizlazi zabrana da se samo određene države članice ovlasti da pristupe Ženevskom aktu. U tom se pogledu slažem s mišljenjem nezavisne odvjetnice J. Kokott iznesenim u njezinu mišljenju u predmetu Komisija/Švedska (Uređaji za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda)⁴⁸, koja je navela da, premda Sud još nije točno odredio kako treba tumačiti jednakost država članica, ipak treba smatrati da se sudska praksa koja se odnosi na načelo jednakog postupanja primjenjuje i u korist država članica. S tim u skladu se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano⁴⁹.

116. Sedam dotičnih država članica nalazi se u situaciji različitoj od situacije ostalih država članica. Nepristupanje potonjih država članica Ženevskom aktu ne dovodi ni do kakve opasnosti povezane sa zaštitom oznaka izvornosti koje su već registrirane na temelju Lisabonskog sporazuma. Zbog te je opasnosti potrebno da sedam dotičnih država članica ima mogućnost pristupanja Ženevskom aktu. Takvo opravdanje ne postoji kad je riječ o interesima država članica u pogledu prava glasa s obzirom na to se pobijanom odlukom izričito predviđa da u skupštini ne glasuju države članice nego Unija. Razlika u postupanju prema sedam dotičnih država članica i prema ostalim državama članicama zbog toga što je područje primjene spornog ovlaštenja ograničeno samo na sedam dotičnih država članica stoga nema za učinak povredu načela jednakosti.

117. Osim toga, kao što sam to već naveo u točki 43. ovog mišljenja, države članice u budućnosti se zasebnom odlukom može ovlastiti da pristupe Ženevskom aktu. Tako će u slučaju promjene situacije i dalje biti moguće donijeti odluku kojom se ovlašćuje pristupanje država članica, osobito radi jačanja položaja Unije u okviru skupštine ako se to pokaže potrebnim.

118. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da se u trenutačnoj fazi, time što se ovlašćuje sve države članice da pristupe Ženevskom aktu, prekoračuje ono što je nužno za uklanjanje opasnosti povezanih s nepristupanjem država članica tom aktu.

119. Komisija tvrdi da je sporno ovlaštenje bezuvjetno i trajno. Međutim, određenim se odredbama članka 4. pobijane odluke državama članicama koje su pristupile Ženevskom aktu nalažu znatna ograničenja. Kao prvo, Uniju i države članice u okviru Posebne unije predstavlja Komisija. Kao drugo, Unija je odgovorna za osiguravanje toga da se prava i obveze Unije i država članica koje su pristupile Ženevskom aktu izvršavaju odnosno ispunjavaju. Kao treće, Komisija u ime Unije i dotičnih država članica šalje sve potrebne obavijesti u skladu sa Ženevskim aktom.

⁴⁷ Zbog istog razloga nije relevantan ni argument određenih država članica intervenijenata koji se odnosi na to da je potrebno dati mogućnost državama članicama da osiguraju zaštitu oznaka zemljopisnog podrijetla za nepoljoprivredne proizvode koja nije usklađena na razini Unije. Naime, iz obrazloženja pobijane odluke ne proizlazi da je ta okolnost bila jedan od razloga za davanje spornog ovlaštenja. Osim toga, istaknuti argument dovodi u pitanje utvrđenje koje je Sud donio u presudi od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (Revidirani Lisabonski sporazum), prema kojem je nadležnost Unije u području uređenom Ženevskim aktom isključiva, vidjeti točku 14. ovog mišljenja.

⁴⁸ C-22/20, EU:C:2021:250

⁴⁹ Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Švedska (Uređaji za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda) (C-22/20, EU:C:2021:250, t. 35.)

Konačno, kao četvrto, u skupštini glasuje Unija, a države članice ne ostvaruju svoje pravo glasa. Prema mojem mišljenju, te odredbe omogućuju da se opasnosti od eventualnih razlika između Unije i država članica u okviru skupštine i u okviru provedbe Ženevskog akta svedu na najmanju moguću mjeru. U ovom je slučaju ovlaštenje dano državama članicama stoga ograničeno i ne dovodi do trajne izmjene podjele nadležnosti između Unije i država članica.

120. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da se pobijanom odlukom povređuje članak 2. stavak 1. UFEU-a jer se spornim odredbama predviđa da se ne ovlašćuje samo sedam dotičnih država članica da pristupe Ženevskom aktu, nego sve države članice.

2) *Obrazloženje*

121. Komisija tvrdi da su dvije rečenice uvodne izjave 8. pobijane odluke proturječne. Međutim, to proturječje postoji samo u slučaju subjektivnog tumačenja te uvodne izjave, koje se provodi s gledišta pristupa Komisije u pogledu problema prava glasa. Za razliku od Komisije, smatram da prvu rečenicu te uvodne izjave ne treba tumačiti kao da „daje priliku” skupštini da riješi pitanje Unijinih prava glasa, nego kao da je riječ o izlaganju problema čije se rješenje predlaže u drugoj rečenici navedene uvodne izjave.

122. Iz sudske prakse Suda proizlazi da se obrazloženje akta mora prilagoditi prirodi predmetnog akta i kontekstu u kojem je donesen. S tim u vezi, obrazloženje ne mora sadržavati napomenu o svim pravnim ili činjeničnim elementima koji su relevantni, s obzirom na to da se dostatnost obrazloženja mora ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst akta nego i na njegov kontekst te na sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje i, osobito, s obzirom na interes koji adresati mogu imati za dobivanje objašnjenja⁵⁰.

123. Nesporno je i da obveza obrazlaganja iz članka 296. drugog stavka UFEU-a predstavlja bitan postupovni zahtjev koji treba razlikovati od pitanja osnovanosti obrazloženja koje je dio sadržajne zakonitosti spornog akta⁵¹.

124. U tom se pogledu na temelju uvodne izjave 8. pobijane odluke može utvrditi povezanost između spornog ovlaštenja i problema Unijinih prava glasa u skupštini. Nadalje, argumenti koje je istaknula Komisija zapravo se ne odnose na obrazloženje pobijane odluke, nego na osnovanost rješenja odabranog za uklanjanje problema prava glasa, što je već bio predmet moje analize u pogledu članka 2. stavka 1. UFEU-a.

125. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da argument koji se odnosi na nedostatak u obrazloženju treba odbiti.

3) *Međuzaključak*

126. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da drugi tužbeni razlog treba prihvatiti i da sporne odredbe pobijane odluke treba poništiti.

⁵⁰ Presuda od 15. srpnja 2021., Komisija/Landesbank Baden-Württemberg i SRB (C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, t. 104. i navedena sudska praksa)

⁵¹ Presuda od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku) (C-611/17, EU:C:2019:332, t. 48. i navedena sudska praksa)

VI. Održavanje na snazi vremenskih učinaka pobijane odluke

127. Ako Sud odluči poništiti pobijanu odluku, morat će odrediti treba li održati na snazi učinke pobijane odluke sve dok Vijeće ne donese novu odluku.

128. Francuska Republika i Mađarska već su potpisale i ratificirale Ženevski akt na temelju članka 3. pobijane odluke. Nije isključeno da Komisija nakon presude Suda Vijeću podnese prijedlog odluke kojom se države članice ovlašćuje da pristupe Ženevskom aktu u skladu s navodima koji proizlaze iz presude Suda⁵². U iščekivanju ishoda valja, prema mojem mišljenju, održati na snazi učinke članka 3. i 4. pobijane odluke u dijelu u kojem čine pravnu osnovu za mjere koje se, čini se, može smatrati zakonitima s obzirom na buduću odluku.

129. Zbog tih razloga i s obzirom na različitu situaciju sedam dotičnih država članica, predlažem Sudu da održi na snazi učinke članka 3. i 4. pobijane odluke u dijelu u kojem je riječ o eventualnom pristupanju sedam dotičnih država članica Ženevskom aktu prije datuma presude Suda, a do stupanja na snagu, u razumnom roku koji ne bi trebalo biti dulji od šest mjeseci od dana donošenja presude, odluke Vijeća.

VII. Troškovi

130. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da predlažem da se tužba prihvati i s obzirom na to da je Komisija podnijela zahtjev da Vijeće snosi troškove, smatram da valja naložiti Vijeću snošenje troškova.

131. U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog poslovnika, Kraljevina Belgija, Češka Republika, Helenska Republika, Francuska Republika, Republika Hrvatska, Talijanska Republika, Mađarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija i Portugalska Republika, kao intervenijenti u postupku, snosit će vlastite troškove.

VIII. Zaključak

132. S obzirom na sva prethodna razmatranja, Sudu predlažem da:

- poništi članak 3. Odluke Vijeća (EU) 2019/1754 od 7. listopada 2019. o pristupanju Europske unije Ženevskom aktu Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla;
- poništi članak 4. Odluke 2019/1754 u dijelu u kojem sadržava upućivanja na države članice;
- održi na snazi učinke poništenih dijelova Odluke 2019/1754 u dijelu u kojem se odnose na ratifikaciju Ženevskog akta u Francuskoj Republici i Mađarskoj na koji se odnosi ta odluka, kao i na eventualnu ratifikaciju tog akta ili pristupanje tom aktu Republike Bugarske, Češke Republike, Talijanske Republike, Portugalske Republike i Slovačke Republike prije datuma presude Suda, a do stupanja na snagu, u razumnom roku koji ne bi trebao biti dulji od šest mjeseci od dana donošenja presude, odluke Vijeća Europske unije;

⁵² Takav će prijedlog biti potreban ako Sud prihvati prvi tužbeni razlog.

- naloži Vijeću snošenje vlastitih troškova i troškova Europske komisije;
- naloži Kraljevini Belgiji, Češkoj Republici, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Republici Hrvatskoj, Talijanskoj Republici, Mađarskoj, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji i Portugalskoj Republici snošenje vlastitih troškova.