

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 13. januarja 2011¹

1. V tej zadevi se postavljata dve vprašanji, katerih narava in obseg sta očitno različna. Prvo vprašanje, ki se nanaša na podelitev pristojnosti za zastopanje Unije za potrebe običajne navzočnosti Unije pred nacionalnim sodiščem, ni več aktualno v obliki, v kateri je bilo postavljeno. Naloga zastopanja Skupnosti v vseh sodnih postopkih, za kar je bila v skladu s členom 282 ES izrecno in izključno pooblaščen Komisija, je bila s členom 335 PDEU nadomeščena z nalogo, dodeljeno vsaki od institucij Unije za zadeve, povezane z njenim delovanjem. Člen 282 ES se tu uporablja le *ratione temporis*.

Drugo vprašanje pa je, nasprotno, brezčasno, ker gre nedvomno za načelno vprašanje, kot je pristojnost nacionalnih sodišč za preučitev veljavnosti aktov Unije.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

2. Člen 7(1) ES na koncu določa:

„Vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti po tej pogodbi.“

3. Člen 207(2) in (3) ES določa:

„2. Svetu pomaga generalni sekretariat, za katerega je odgovoren generalni sekretar, visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko, temu pa pomaga namestnik generalnega sekretarja, ki je odgovoren za organizacijsko vodenje generalnega sekretariata. Generalnega sekretarja in njegovega namestnika imenuje Svet s kvalificirano večino.

Svet odloča o organizaciji generalnega sekretariata.

1 – Jezik izvirnika: španščina.

3. Svet sprejme svoj poslovnik.⁴

4. Člen 282 ES pa določa:

„Skupnost ima v vseh državah članicah kar najširšo pravno in poslovno sposobnost, ki jo pravnim osebam priznava nacionalna zakonodaja; zlasti lahko pridobiva premično in nepremično premoženje in z njim razpolaga ter je lahko stranka v sodnem postopku. V ta namen jo zastopa Komisija.“

5. Člen 59(1) finančne uredbe² določa:

„1. Institucija opravlja naloge odredbodajalca.“

6. Člen 60, od (1) do (3), te uredbe določa:

„1. Odredbodajalec je v vsaki instituciji odgovoren za izvrševanje prihodkov in izdatkov v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja in za zagotavljanje, da se upoštevajo zahteve po zakonitosti in pravilnosti.“

2. Za izvrševanje izdatkov odredbodajalec na podlagi prenosa in nadaljnega prenosa prevzema obveznosti v breme proračuna in zakonske obveznosti, potrjuje izdatke in odobrava plačila ter pripravi predhodna poročila o izvrševanju proračuna.

3. Izvrševanje prihodkov obsega pripravo ocen terjatev, ugotavljanje upravičenih zneskov, ki jih je treba izterjati, in izdajo nalogov za izterjavo. Sem spada po potrebi tudi odločitev, da se ugotovljene upravičenosti ne izterjajo.“

7. Člen 23(2) in (5) Poslovnika Sveta³ določa:

„2. Svet odloča o organizaciji Generalnega sekretariata.“

Pod nadzorom Sveta sprejmeta generalni sekretar in namestnik generalnega sekretarja vse potrebne ukrepe za zagotovitev nemotnega vodenja Generalnega sekretariata.“

„5. Generalni sekretar, ki mu pomaga namestnik generalnega sekretarja, je v celoti odgovoren za upravljanje proračunskih sredstev iz rubrike II – Svet – proračuna in sprejme vse ukrepe, potrebne za zagotovitev pravnega upravljanja s temi sredstvi. Zadevna proračunska sredstva generalni sekretar izvršuje“

2 – Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, 16.9.2002, str. 1).

3 – Sklep Sveta z dne 5. junija 2000 o sprejetju poslovnika Sveta (UL L 149, 23.6.2000, str. 21).

v skladu z določbami Finančne uredbe, ki se uporabljata za splošni proračun Evropskih skupnosti.“

3. imena in prebivališče ali sedež nasprotne stranke.“

B – Nacionalno pravo

8. Člena 1 in 2(1) odloka regenta z dne 23. avgusta 1948, ki ureja postopek pred upravnim oddelkom Conseil d'État, določata:

„Člen 1

„Conseil d'État odloča o zahtevkih, vprašanjih in tožbah iz členov 7(1), 8, 9 in 10 zakona, vloženih z vlogo, ki jo podpiše stranka ali odvetnik z belgijskim državljanstvom, ki je vpisan na seznam odvetniške zbornice.“

Člen 2

Vloga je datirana in vsebuje:

1. ime, status in prebivališče ali sedež tožeče stranke;
2. predmet zahtevka ali tožbe in obrazložitev dejanskega stanja in razlogov;

II – Dejansko stanje

9. Svet Evropske unije je pri vladi Regije Bruselj – glavno mesto 20. novembra 2002 vložil vlogo za urbanistično dovoljenje za izvedbo adaptacijskih del na stavbi „Justus Lipsius“. Dovoljenje je bilo izdano z aktoma z dne 12. in 22. decembra 2003 pod pogojem, da vlagatelj plača urbanistično pristojbino v višini 1.109.750 EUR.

10. Ker je sporna pristojbina davek, ki sta ga Evropski skupnosti oproščeni na podlagi člena 3 Protokola o njunih privilegijih in imunitetah⁴, je Svet 23. januarja 2004 pri Collège d'urbanisme de la Région Bruxelles Capitale (urbanistični kolegij Regije Bruselj – glavno mesto) vložil ustrezno pritožbo. Ker ta ni odgovoril, je Svet 10. novembra 2004 vložil pritožbo pri vladi Regije Bruselj – glavno mesto.

11. Vlada Regije Bruselj – glavno mesto je z odlokom z dne 14. julija 2005 pritožbo

4 – Priložen Pogodbi ES z Amsterdamsko pogodbo.

zavrгла kot nedopustno zaradi domnevnega izteka pritožbenega roka, saj je v zvezi s tem menila, da je datum, od katerega je začel teči rok za vložitev pritožbe zoper urbanistično pristojbino, dan, ko je bila obveščena edina imenovana oseba v Svetu Evropske unije, ki je sodelovala v postopku. Svet pa je glede tega vprašanja trdil, da ga lahko veljavno zastopata in prevzemata odgovornost le generalni sekretar in namestnik generalnega sekretarja.

razprave, zlasti z vidika njegove pristojnosti za preverjanje, ali je pristojni organ Unije sprejel odločitev za vložitev tožbe ob upoštevanju pravil o zastopanju, ki veljajo zanj, se je odločil, da na podlagi člena 234 ES Sodišču predloži ta vprašanja za predhodno odločanje.

III – Postavljena vprašanja

12. Svet je zoper odlok vlade Regije Bruselj – glavno mesto z dne 14. julija 2005 vložil ničnostno tožbo pri belgijskem Conseil d'État. Navedena vlada je tožbi nasprotovala, tako da je v zvezi s tem, kar obravnavamo v tej zadevi, uveljavljala ugovor nedopustnosti, ki se je nanašal na procesno upravičenje, ker sta tožbo vložili „Evropski skupnosti, ki ju v imenu Sveta Evropske unije zastopa namestnik generalnega sekretarja Pierre de BOISSIEU“, medtem ko je bilo v spisu pooblastilo, s katerim je Komisija izrecno pooblastila „Jean-Clauda PIRISA ali katero koli drugo osebo, ki bi jo ta imenoval, za vložitev predloga za razglasitev ničnosti [zadevnega] odloka pri belgijskem Conseil d'État“.

13. Ker je belgijski Conseil d'État menil, da je obseg členov 207 ES in 282 ES lahko predmet

14. „1. Ali je treba člen 282 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti izraz ‚v ta namen jo zastopa Komisija‘ iz drugega stavka tega člena razlagati tako, da je institucija zakonito pooblaščen za zastopanje Skupnosti zaradi preprostega obstoja pooblastila, s katerim je Komisija na to institucijo prenesla svoje pristojnosti za zastopanje Skupnosti pred sodiščem, ne glede na to, ali je bila v tem pooblastilu poimensko določena fizična oseba, pooblaščen za zastopanje pooblaščen institucije, ali ne?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali lahko nacionalno sodišče, kakršno je Conseil d'Etat, preveri dopustnost tožbe evropske institucije, ki jo je Komisija ustrezno pooblastila za začetek postopkov pred sodiščem v smislu člena 282, drugi stavek, Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, tako da preuči, ali to

institucijo zastopa ustrezna fizična oseba, ki je pooblaščenca za vložitev tožbe na nacionalno sodišče?

V – Trditve strank

3. Podredno, in če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je treba člen 207(2), prvi pododstavek, prvi stavek, Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti izraz, temu pa pomaga namestnik generalnega sekretarja, ki je odgovoren za organizacijsko vodenje generalnega sekretariata, razlagati tako, da lahko namestnik generalnega sekretariata Sveta zakonito zastopa Svet za namene vložitve tožbe pri nacionalnih sodiščih?“

IV – Postopek pred Sodiščem

15. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil v sodnem tajništvu Sodišča vpisan 15. marca 2010.

16. Belgijska vlada, Svet in Komisija so vložili pisna stališča.

17. Zastopniki belgijske vlade, Sveta in Komisije so na obravnavi, ki je bila 10. novembra 2010, podali ustne navedbe.

18. Komisija v pisnih stališčih najprej navaja dve uvodni opombi. Po eni strani trdi, da je bila prepričana, da je v skladu s pravili notranjega delovanja Sveta njegov pravni svetovalec J.-C. Piris ali član pravne službe Sveta, ki ga je ta svetovalec imenoval, poveril odvetniku de Brieyju vložitev tožbe pri Conseil d'État in da je bilo torej dovolj, da Conseil d'État preveri, ali gre za tak primer, da bi lahko takoj zavrnil ugovor nedopustnosti, ki ga je uveljavljala Regija Bruselj – glavno mesto. Po mnenju Komisije le omemba namestnika generalnega sekretarja, kot je navedena na prvi strani tožbe, nikakor ni bila potrebna, tako da je bilo mogoče šteti, da nima pravnega učinka. Če se Sodišče strinja s to analizo, Komisija meni, da bi zato, da bi predložitenemu sodišču dali koristen odgovor, lahko bilo primerno odgovoriti tako, ne pa preučiti vprašanja, kot so bila navedena.

19. Po drugi strani je Komisija v drugi uvodni opombi presenečena, da se Regija Bruselj – glavno mesto kot javni organ države članice odloča za tako ravnanje v postopku pred sodiščem, ki meritorno odloča o sporu, ko se poskuša sklicevati na tako domnevno napako

obličnosti, čeprav ne more razumno dvomiti o želji Sveta, da začne postopek, in dobro pozna pristojnosti namestnika generalnega sekretarja in pravnega svetovalca Sveta.

ki jih določijo različne države članice, temveč mora biti zaradi enotnosti v pravu Unije določen enoten sklop pravil, ki jih mora Komisija upoštevati. Komisija v tem smislu meni, da je za veljavno podelitev pooblastila drugi instituciji potrebno in zadostno, (1) da upošteva pravila, ki urejajo sprejemanje odločitev v Komisiji, (2) da sta predmet in obseg pooblastila zadostno opredeljena in, nazadnje, (3) da je institucija, ki se ji pooblastilo podeli, določena. Ti pogoji so po njenem mnenju v zadevi v glavni stvari izpolnjeni.

20. Komisija glede prvega od postavljenih vprašanj trdi, da je za omilitev tega monopola nad zastopanjem, ki je v njeno korist določen v členu 282 ES, njena stalna praksa, da druge institucije pooblasti, da namesto nje zastopajo Skupnost v sodnih postopkih v zadevah, povezanih z njihovim delovanjem. Lizbonska pogodba je sledila tej logiki, s tem ko je bilo s členom 335 PDEU uvedeno neposredno zastopanje Unije s strani katerekoli institucije v zadevah, povezanih z njihovim delovanjem, ne da bi bilo potrebno pooblastilo Komisije.⁵

22. Komisija poleg tega trdi, da ni na podlagi nobene določbe ali splošnega načela zavezana, čeprav običajno sledi tej praksi, izrecno imenovati fizično osebo v pooblaščenici instituciji, ki bi bila edina pooblaščenica za zastopanje te institucije. Sicer pa se tako imenovanje vedno izvede v dogovoru z zadevno institucijo, ker bi se Komisija, če bi osebo imenovala enostransko, neupravičeno vmešavala v upravno avtonomijo te institucije.

21. V nobenih posebnih sekundarnih predpisih ni določeno, pod katerimi pogoji in v kakšni obliki je treba izvajati to prakso podeljevanja pooblastila, ki se v tej zadevi ne izpodbija. Komisija v vsakem primeru meni, da za to prakso ne morejo veljati posebni pogoji,

5 – Člen 335 PDEU: „Unija ima v vseh državah članicah kar najširšo pravno in poslovno sposobnost, ki jo pravnim osebam priznava nacionalna zakonodaja; zlasti lahko pridobiva premično in nepremično premoženje in z njim razpolaga ter je lahko stranka v sodnem postopku. V ta namen jo zastopa Komisija. V zadevah, povezanih z delovanjem posameznih institucij, pa Unijo zastopa vsaka institucija na podlagi svoje upravne avtonomije.“

23. Komisija v tej zadevi trdi, da je izrecno navedla pravnega svetovalca Sveta ravno zato, da bi izpolnila zahtevo Sveta, ki je predlagal tako navedbo. Vendar taka navedba

s pravnega vidika ni bila potrebna za zagotovitev veljavnosti Svetu podeljenega pooblastila, ki sicer omogoča imenovanje katere koli druge osebe.

zaradi njihove splošnosti ni mogoče ugotoviti, ali zastopanje Sveta pred sodiščem spada med pristojnosti njegovega namestnika generalnega sekretarja. Ker pa je on najvišja oblast, odgovorna za generalni sekretariat Sveta, katerega del je pravna služba, je očitno, da lahko to institucijo zakonito zastopa pred sodiščem.

24. Komisija v zvezi z drugim vprašanjem trdi, da nacionalnemu sodišču, če se ugotovi, da je institucijo pravilno pooblastila za vložitev pravnega sredstva, načeloma ni treba opraviti dodatnega preizkusa. V primeru dvoma lahko kvečjemu preveri, ali oseba, ki nastopi pred njim, res deluje v imenu institucije, o čemer v zadevi v glavni stvari ni dvoma.

25. Prav nasprotno, po mnenju Komisije nacionalno sodišče ne more preveriti veljavnosti imenovanja niti z vidika pooblastila Komisije niti z vidika notranjih pravil pooblaščenice institucije. Tako ne more preveriti, ali fizična oseba, ki nastopi pred njim, izpolnjuje pogoje za imenovanje ter ali so jo pooblastili pristojni organi in ali je bila pooblaščenica v zahtevani obliki. Tak nadzor bi pomenil vmešavanje v notranjo organizacijo institucije, nacionalno sodišče pa bi moralo razlagati pravila notranjega delovanja te institucije.

26. Komisija glede tretjega vprašanja opozarja, da iz izrazov, uporabljenih v členu 207 ES,

27. Komisija iz teh razlogov predlaga, naj se na vprašanja, ki jih je postavil belgijski Conseil d'État, odgovori tako: „Člen 282 ES in zlasti izraz ‚v ta namen jo zastopa Komisija‘ iz drugega stavka tega člena je treba razlagati tako, da je institucija zakonito pooblaščenica za zastopanje Skupnosti zaradi preprostega obstoja pooblastila, s katerim je Komisija na to institucijo prenesla svoje pristojnosti za zastopanje Skupnosti pred sodiščem, ne glede na to, ali je bila v tem pooblastilu poimensko določena fizična oseba, pooblaščenica za zastopanje pooblaščenice institucije, ali ne.“

28. Potem ko je belgijska vlada opozorila, da se je dejansko stanje v zadevi v glavni stvari zgodilo pred začetkom veljavnosti spremembe, vnesene v člen 282 ES s členom 335 PDEU, trdi, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti nikalno, saj bi v nasprotnem primeru to pomenilo, da bi lahko v imenu Sveta, ker ga

pooblasti Komisija, pravno sredstvo vložil kateri koli od njegovih uslužbencev.

29. Belgijska vlada trdi, da bi morala iz stroge uporabe člena 282 ES izhajati ugotovitev, da mora vsako tožbo v imenu Skupnosti vložiti izključno Komisija, ker načelo dodelitve pristojnosti, določeno v členu 7(1), *in fine*, Pogodbe ES, ne zadeva le delitve pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami, temveč tudi delitev pristojnosti vsake od institucij, ki bi lahko izvajale le svoje pristojnosti brez možnosti prenosa pooblastil.

30. Belgijska vlada dodaja, da bi bilo treba ob domnevi, da je kljub zgornjemu mogoče pooblastilo prenesti pod določenimi pogoji, tak prenos razlagati strogo, ker odstopa od delitve pristojnosti med različnimi institucijami, kot izhaja iz Pogodbe ES. Na podlagi tega načela mora pooblastilo, ki ga Komisija podeli drugi instituciji za izvajanje pristojnosti, ki ji je bila podeljena s Pogodbo, izvajati institucija ali pooblaščenca oseba.

31. Po mnenju belgijske vlade je bilo v zadevi v glavni stvari ugotovljeno, da fizična oseba,

ki je vložila tožbo pri predložitvenem sodišču, ni bila oseba, ki jo je imenovala Komisija, in sicer J.-C. Piris, niti katera druga oseba, ki bi jo imenoval on, kot je bilo sicer dovoljeno v pooblastilu, ki ga je podelila Komisija z neke vrste nadaljnjim prenosom, o veljavnosti katerega je mogoče upravičeno dvomiti, kot meni ta vlada. Skratka, oseba, ki je vložila ničnostno tožbo pri nacionalnem sodišču, naj bi delovala brez vsakršnega pooblastila.

32. Kar zadeva drugo vprašanje, belgijska vlada trdi, da čeprav je res, da v skladu s sodno prakso Sodišča načelo avtonomije institucij Skupnosti nacionalnemu sodišču preprečuje vmešavanje v pristojnosti teh institucij, s tem da bi jih nadomestilo pri izvajanju njihove pristojnosti za odločanje, pa iz te sodne prakse izhaja tudi, da lahko nacionalno sodišče preveri, ali je institucija ravnala v skladu z določbami, ki veljajo zanjo. Belgijska vlada torej meni, da lahko nacionalno sodišče preveri dopustnost tožbe, ki jo vložijo institucija, tako da preuči, ali je v njenem imenu delovala fizična oseba, ki jo je za to pooblastila Komisija.

33. Belgijska vlada glede tretjega vprašanja trdi, da člen 207(2) Pogodbe ES sam po sebi namestniku generalnega sekretarja ne podeljuje nobene pristojnosti za zastopanje in da odgovornosti za vodenje generalnega sekretariata, ki jo ima, ni mogoče enačiti

s pooblastilom za zastopanje, ker so njegove pristojnosti povezane po eni strani z organizacijo in vodenjem generalnega sekretariata ter po drugi strani z učinkovitim potekom dela Sveta in upravljanjem dodeljenega proračuna. Niti ta določba niti člen 23 Poslovnika Sveta pa namestniku generalnega sekretarja ne dajeta pooblastila za zastopanje, da je lahko stranka v sodnem postopku, tako da je treba po mnenju belgijske vlade na tretje vprašanje torej odgovoriti nikalno.

34. Svet pa glede prvega vprašanja trdi, da ni sporno, da ga je Komisija zakonito pooblastila v skladu s členom 282 ES, iz katerega izhaja le, da morajo institucije imeti pooblastilo Komisije, kadar želijo biti stranke v sodnih postopkih v zadevah, ki jih neposredno zadevajo. Po mnenju Sveta iz člena 282 ES ali katere druge določbe nikakor ne izhaja, da je za veljavno podelitev pooblastila nujno treba imenovati osebo, ki zadevno institucijo zastopa pred pristojnim nacionalnim sodiščem. Podelitev le pooblastila za zastopanje pred sodiščem naj bi bila torej dovolj, da je Skupnost zakonito zastopana.

35. Svet se strinja, da se načelo organizacijske avtonomije institucij in pravila notranje organizacije vsake od njih, čeprav je res, da nič ne nasprotuje temu, da je določena oseba

omenjena v pooblastilu, uporabljajo še naprej, posledično pa sklicevanje na fizično osebo ne omejuje obsega pooblastila, podeljenega za zastopanje institucije pred nacionalnim sodiščem.

36. Svet poudarja, da je bilo ime njegovega pravnega svetovalca upravičeno navedeno na pooblastilu in da v institucijah ni bilo nikoli nobenega nasprotovanja temu zastopanju, ker so bili upoštevani vsi postopki. J.-C. Piris je v skladu s pooblastilom imenoval zunanjega odvetnika de Brieyja, da v imenu Skupnosti pri nacionalnem sodišču vloži tožbo. Povedano drugače, izrecna omemba imena J.-C. Pirisa v pooblastilu, ki ga je podelila Komisija, *ad extra* pojasnjuje pristojnosti pravnega svetovalca Sveta, da imenuje zunanjega odvetnika de Brieyja.

37. Svet trdi, da je v tožbi, ki jo je vložil odvetnik de Briey, navedeno tudi ime namestnika generalnega sekretarja Sveta, kar ni bilo potrebno, ker ni bilo nobene potrebe – zato ker je zakonsko odgovoren za vodenje generalnega sekretariata v skladu s členom 207 ES –, da je tudi izrecno imenovan v pooblastilu Komisije, saj je prenos pooblastil, danih Svetu, tako zadosten. Toliko bolj tudi ni bilo potrebno, da namestnika generalnega sekretarja imenuje J.-C. Piris. Nasprotno, njegovo

ime je bilo navedeno v pooblastilu, saj je kot pooblaščenec za izvrševanje proračuna, za kar je pristojen namestnik generalnega sekretarja, imel nalogo najeti zunanjega odvetnika.

38. Svet meni, da glede na njegovo stališče do prvega vprašanja ni treba odgovoriti na drugo vprašanje. Po njegovem mnenju nacionalno sodišče ne more preveriti, ali institucijo, ki je stranka v sporu, o katerem odloča to sodišče, zastopa ustrezna fizična oseba, razen če institucija sama izpodbija pooblastitev te osebe. V nasprotnem primeru bi se navedeno sodišče nedopustno vmešavalo na področje avtonomije institucij Skupnosti. Po mnenju Sveta lahko nacionalno sodišče preveri le obstoj povezave med Svetom, ki zastopa Skupnost na podlagi člena 282 ES, po eni strani, in zunanjim odvetnikom, ki zastopa Svet, po drugi strani. Z drugimi besedami, preveri lahko le obstoj pooblastila, ki ga je podelila Komisija, in imenovanje odvetnika za zastopanje zadevne institucije pred tem sodiščem. Vendar v tej zadevi Conseil d'État ali nasprotna stranka v postopku v glavni stvarni nista nikoli izpodbijala stvarnosti tega vprašanja.

39. Svet glede tretjega vprašanja meni, da glede na njegovo stališče do drugega vprašanja

nanj ni treba odgovoriti. Vendar, potem ko je poudaril, da je predmet postopka v glavni stvari davčna imuniteta Skupnosti, trdi, da v skladu s členom 207(2) ES, členom 59(1) finančne uredbe, členom 23(2) in (5) Poslovnika Sveta ter notranjimi pravili za izvrševanje proračuna Sveta, sprejetimi 20. decembra 2002, namestnik generalnega sekretarja Sveta kot zastopnik svoje institucije opravlja naloge odredbodajalca za oddelek proračuna Skupnosti, ki zadeva Svet. Kot odredbodajalec in v skladu s členom 60(1) in (2) finančne uredbe je odgovoren za izvrševanje prihodkov in izdatkov v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja in za zagotavljanje, da se upoštevajo zahteve po zakonitosti in pravilnosti. V ta okvir spada odločitev, ki jo je namestnik generalnega sekretarja sprejel kot odgovorna oseba za upravljanje odobrenih sredstev svoje institucije, za začetek postopka pred nacionalnim sodiščem, da bi preprečil, da ne bi Svet iz svojega proračuna plačal zneska, ki ga po njegovem mnenju Regija Bruselj – glavno mesto zahteva neupravičeno.

40. Svet sklepa, da zato ker je Komisija zakonito pooblastila Svet, da lahko deluje v imenu Skupnosti, njegov zakoniti zastopnik na tem področju, in sicer P. de Boissieu kot namestnik generalnega sekretarja, odgovoren za pravilno delovanje in vodenje sekretariata, pri izvajanju prednostnih nalog Sveta po samem pravu to institucijo zastopa pred nacionalnim

sodiščem, ne da bi bilo za to potrebno izrecno pooblastilo Komisije ali J.-C. Pirisa, saj pooblastilo, ki ga je Komisija podelila Svetu kot instituciji, zadostuje v skladu z določbami primarnega prava.

42. S členom 282 ES je bila Komisiji podeljena pristojnost za zastopanje Skupnosti le zato, da se omogoči izvajanje pravne sposobnosti, priznane Skupnosti kot pravni osebi, „v vseh državah članicah“. Ta sposobnost v skladu s to določbo zajema pravico „[biti] stranka v sodnem postopku“.

VI – Presoja

41. Najprej je treba poudariti, da v tem postopku predložitveno sodišče s tremi predloženimi vprašanji Sodišča ne prosi, naj reši konkretni primer, o katerem odloča, in sicer ali je Skupnost pravilno zastopana v posebnem sporu, o katerem odloča belgijski Conseil d'État. Iz besedila teh vprašanj namreč izhaja, da je odgovor, ki ga pričakuje od Sodišča, odgovor *in abstracto* na prav tako abstraktna vprašanja. Torej ni treba ugotoviti, ali so bile osebe, ki so v imenu Skupnosti nastopile v postopku v glavni stvari, zakonito pooblaščenice za to, temveč je treba ugotoviti, kakšna je ureditev zastopanja Skupnosti, kadar ta nastopa pred nacionalnim sodiščem v skladu s členom 282 ES. Belgijski Conseil d'État bo torej moral na podlagi odgovora Sodišča na to pravno vprašanje odločiti, kaj se mu zdi primerno za rešitev spora, o katerem odloča, tako da bo v obravnavani zadevi uporabil odgovor na to vprašanje.

43. Torej gre za organsko zastopanje, na podlagi katerega je bila Komisija edini sogovornik, ki ga je pooblastila Skupnost, v odnosih med Skupnostjo in državami članicami, ki jih urejajo izključno nacionalne zakonodaje. Povedano drugače, kadar Skupnost v odnosih z državami članicami ravna kot pravna oseba zasebnega prava, ki je zato, če lahko tako rečemo, brez moči, zanjo torej velja nacionalno pravo kot za vsakega drugega državljana.

44. Komisija je kot zastopnica Skupnosti na podlagi člena 282 ES izvajala posebno pristojnost le za zastopanje *ad extra* na področju nacionalnega prava, ki je bila neodvisna od pristojnosti, ki jih ima *ad intra* v pravnem redu Skupnosti. Pri opravljanju te naloge zastopanja je ravnala nekako *kot če bi bila Skupnost*, tako da se je v zadevnem nacionalnem pravu sklicevala na voljo Skupnosti, izhajajočo iz postopka sprejemanja predpisov in pravnih

aktov, določenih v pravu Skupnosti. Izražena volja torej ni bila volja Komisije, temveč volja, ki izhaja iz ustreznega izvajanja pristojnosti, ki so bile s pogodbami podeljene različnim organom Skupnosti in ki jih je bilo posledično nazadnje mogoče pripisati sami Skupnosti.

45. Zastopanje Skupnosti s strani enega od njenih organov drugim organom ne odvzema nobene njihove pristojnosti in jim torej ne more škoditi pri izvajanju teh pristojnosti ali ovirati izpolnjevanja njihovih odgovornosti, kadar se izkaže, da mora Skupnost za njihovo izpolnjevanje posredovati kot pravna oseba na področju prava države članice. Komisija je stranka v postopku kot zastopnica Skupnosti, kadar v interesu Skupnosti eden od njenih organov meni, da je treba za pravilno izvajanje njenih pristojnosti nastopiti v postopkih pred nacionalnimi sodišči.

46. Ta logika je v vsakem primeru logika člena 335 PDEU, ki se v tej zadevi ne uporablja, vendar njegovega pomena za razlago ni mogoče zanemariti, ker je bila s to določbo formalizirana praksa, ugotovljena v zvezi z izvajanjem člena 282 ES⁶, tako da je zdaj

določeno, da brez poseganja v skupno zastopanje Unije, ki ga opravlja Komisija, „[v] zadevah, povezanih z delovanjem posameznih institucij, [...] Unijo zastopa vsaka institucija na podlagi svoje upravne avtonomije“. To uje manje med nosilcem pristojnosti, po eni strani, in njegovo pravico biti stranka v sodnem postopku kot načinom zagotavljanja izvajanja te pristojnosti, po drugi strani, ne omogoča le učinkovitejšega izvajanja te pristojnosti, temveč spodbuja tudi interes za dobro delovanje sodnega sistema, ker lahko stranke v postopku opredelijo predmet spora tako, da bolje izraža stvarnost, ki jim je posebno blizu, ker imajo nasprotne interese. Tako je Sodišče odločilo v preteklosti, ko je razsodilo, da je v interesu dobrega delovanja sodnega sistema, da Skupnost, kadar je odgovorna zaradi ravnanja ene od svojih institucij, pred sodiščem zastopa institucija, ki se ji očita, da je zaradi nje nastala odgovornost (sodba z dne 13. novembra 1973 v združenih zadevah Werhahn Hansamühle, točka 7⁷).

47. Pristojnost, ki je Komisiji podeljena s členom 282 ES, je torej – glede obsega, ki je pomemben za obravnavano zadevo – omejena na institucionalno zastopanje Skupnosti pred sodišči držav članic. Volja, ki jo zastopa, ni njena, temveč je volja Skupnosti, to pomeni

6 – V tem smislu glej za celotno doktrino, Becker, U., „Artikel 282 (Rn. 15)“, v Schwarze, J. (ur.), *EU-Kommentar*, 2. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2009.

7 – Združene zadeve od 63/72 do 69/72, Recueil, str. 1229.

v posameznem primeru volja tistega izmed organov Skupnosti, katerega področje pristojnosti vključuje dejavnost Skupnosti, za katero je potrebno posredovanje nacionalnega sodišča, da bi bila pravno učinkovita. Zato je treba pristojnost za zastopanje na podlagi prejšnjega člena 282 ES – daleč od tega, da se več odgovornosti, *ad intra* zaupanih različnim institucijam, skrči na eno samo v korist Komisije – razumeti kot instrumentalno pristojnost v službi različnih institucionalnih odgovornosti pri izražanju *ad extra* teh odgovornosti pred sodišči držav članic.

48. Poleg tega iz ponavljajoče se prakse, ki je postala ustaljena, izhaja, da Komisija pooblašča različne institucije za zastopanje Skupnosti pred sodišči, če je to potrebno za njihovo delovanje. Kot sem že navedel, je bila ta praksa formalizirana v sedanjem členu 335 PDEU. Nihče ni izpodbijal – in tega niti ne bi mogel storiti razumno –, da je ta tako rekoč „interni“ prenos pooblastil pravno utemeljen, ker niti ni izključen s členom 282 ES niti narava pristojnosti, uvedene s to določbo, ne preprečuje, da institucija, ki jo postopek dejansko zadeva, nazadnje zastopa Skupnost pred sodiščem, da kot pravna oseba zaščiti njene interese. Nazadnje se zdi, da je najboljša zaščita interesov Skupnosti vzrok te prakse, v kateri je bilo zastopanje Skupnosti pred sodiščem

sistematično dodeljeno instituciji, ki jih lahko najboljše zaščiti.

49. Seveda je neposredno zastopanje Unije s strani institucije, ki jo postopek dejansko zadeva in ni Komisija, mogoče šele od začetka veljavnosti člena 335 PDEU, vendar prejšnja ureditev ni preprečevala prenesenega zastopanja, če je Komisija podelila ustrezno „interno“ pooblastilo.

50. Ključno vprašanje je torej, kako mora biti formaliziran tak prenos pooblastil. Najprej, gotovo je, da mora obstajati jasna in nedvoumna volja, da se zastopanje Skupnosti zaupa drugi instituciji. Vendar je treba domnevati, da ta volja za prenos pooblastila nujno sledi drugi volji, katere uresničitvi služi, in sicer volji biti stranka v sodnem postopku, ki ni nujno edina in izključna volja Komisije, temveč je tudi volja institucije, katere delovanje zahteva ta nastop pred sodiščem kot ustreznější način pravnega opravljanja njenih nalog.

51. Seveda nič ne preprečuje, da Komisija pri zakonitem izvajanju svoje pristojnosti na

podlagi člena 282 ES neposredno zastopa Skupnost, tudi če gre za zaščito najbolj neposrednih interesov druge institucije pred sodiščem. Vendar je očitno, da je morala iz logike racionalne delitve institucionalnih nalog v korist višjega interesa Skupnosti izhajati – kot se je to dejansko zgodilo že v preteklosti – praksa, ki ima odslej normativno vrednost zaradi člena 335 PDEU.

52. Čeprav je res, da ne obstaja nobena obveznost pooblastitve druge institucije za zastopanje Skupnosti pred sodiščem, se zdi, da Komisija, ko se odloči za tako podeljeno pristojnost, za zastopanje ne more določiti pogojev. In to ne le v zvezi z načinom zaščite interesov Skupnosti pred sodišči, temveč tudi v zvezi z osebami, ki morajo delovati v imenu pooblaščenih institucij. Nasprotno bi pomenilo nedopustno vmešavanje v institucionalno in organizacijsko avtonomijo pooblaščenih institucij.⁸ To pa bi bilo poleg tega v nasprotju tudi z razlogom za prenos pooblastil, ki je, kot sem že navedel, omogočiti, da interese Skupnosti štiti organ, ki jih v posameznem primeru lahko najbolje zaščiti zaradi poznavanja predmeta spora.

8 – Načelo upravne avtonomije, ki ga je Sodišče, kot je opozorila Komisija, v okviru Pogodbe ESPJ upoštevalo že v sodbi z dne 12. julija 1957 v združenih zadevah Alegria in drugi proti Assemblée commune (7/56, od 3/57 do 7/57, Recueil, str. 81).

53. Na podlagi zgoraj predstavljenih elementov bi se morala Komisija omejiti na to, da formalno pooblasti institucijo, ki ji zaupa zastopanje Skupnosti pred sodiščem zaradi zaščite interesov, ki neposredno zadevajo to institucijo, ne da bi „poimensko določila fizično osebo, pooblaščen za zastopanje pooblaščenih institucij“, kot je navedeno v prvem vprašanju, ki ga je postavil Conseil d'État.

54. To pa ne pomeni, da ko je morda imenovana fizična oseba, to imenovanje samo po sebi razveljavlja podelitev dejansko danega pooblastila, če se to imenovanje ne upošteva. Če je bila – kot se po mnenju Komisije zdi, da se je zgodilo v tej zadevi – praksa imenovati fizično osebo v dogovoru z zadevno institucijo, mora biti veljavnost tega imenovanja omejena na strogo notranje področje Skupnosti kot ukrep za organizacijo dela obrambe.

55. Skupnost je torej v skladu s členom 282 ES pred nacionalnimi sodišči zakonito zastopala bodisi Komisija bodisi institucija, ki jo je Komisija uradno pooblastila za dani sodni postopek in ki je kot pooblaščenka zagotavljala zastopanje kot institucija in posledično v skladu s postopkom, določenim

za oblikovanje in izvajanje svoje institucionalne volje. Torej z osebami, pooblaščenimi, da delujejo v njenem imenu in jo posledično zastopajo.

je lahko morebitno preverjanje pooblastila, ki ga Komisija da Svetu, le v pristojnosti samega sodišča Skupnosti, ker bi vsakršno vmešavanje nacionalnih sodišč v to vprašanje pomenilo neupravičeno vmešavanje v avtonomijo institucije Unije.

56. Iz zgornjih ugotovitev je že razvidno, da je treba na tretje vprašanje, ki ga je postavil Conseil d'État, odgovoriti pritrdilno. Na seznam oseb, ki lahko zakonito delujejo v imenu Sveta, je treba namreč vključiti njegovega namestnika generalnega sekretarja, če – kot velja v tej zadevi – je interes Skupnosti, ki zahteva njen nastop pred sodiščem, povezan z njenim proračunom, katerega odobritev in izvrševanje sta prav v pristojnosti navedenega sekretarja, kot izhaja iz člena 23(2) in (5) Poslovnika Sveta.

58. Zato naj predložitveno sodišče celo v primeru očitno neveljavnega prenosa pooblastil ne bi imelo druge možnosti, kot da Sodišču predloži ustrezno vprašanje za predhodno odločanje na podlagi člena 267 PDEU.

57. Tudi če bi bilo treba – glede na besedilo tega vprašanja – na drugo vprašanje odgovoriti le, če bi bil odgovor na prvo vprašanje nikalen, je primerno pojasniti, da sodišča držav članic ne morejo preverjati zakonitosti pooblastila, ki ga Komisija podeli drugi instituciji Skupnosti. Če na to zadevo prenesemo sodno prakso, ki obstaja v zvezi s podelitvijo statusa uradnika ali uslužbenca Unije,⁹ je očitno, da

59. Pristojnost nacionalnih sodišč torej ostaja omejena na preverjanje pravne zakonitosti akta, na podlagi katerega Skupnost – prek organa, ki jo zastopa v skladu s pravom Unije – pooblasti danega odvetnika za zastopanje pred sodiščem države članice, kadar nacionalna postopkovna pravila to zahtevajo. Če gre za strogo nacionalni pogoj, ki se ne nanaša na status tistega, ki nastopa pred sodiščem, temveč na obliko, v kateri je treba ta nastop izvesti, Unija, ki v tem okviru deluje le kot pravna oseba brez vsakršne moči, ne more obiti upoštevanja takega pogoja. Kot seveda ne more obiti niti sodne odločbe, ki jo nazadnje izda nacionalno sodišče države, katere pristojnosti se je podredila.

⁹ – Za vse sodbe glej na primer sodbo z dne 8. septembra 2005 v zadevi AB (C-288/04, ZOdl., str. I-7837, točka 31).

VII – Povzetek

60. Iz vseh zgornjih elementov izhaja, da – še vedno splošno, kot je belgijski Conseil d'État oblikoval vprašanja – prenos pooblastil, predviden v členu 282 ES, ne zahteva, da je v pooblastilu poimensko določena dana fizična oseba, in da v primeru izrecnega imenovanja

osebe nastop pred sodiščem z drugo osebo ne razveljavlja podelitve pooblastila pooblaščenim instituciji, če je ta oseba običajno pooblaščenca, da deluje v imenu te institucije, kot velja za namestnika generalnega sekretarja Sveta. Poleg tega se lahko le Sodišče izrazi o veljavnosti zadevnega internega prenosa pooblastil. Nacionalno sodišče pa ima, nasprotno, le pravico preveriti pooblastilo, ki se v posameznem primeru zahteva v nacionalnem pravu za odvetnikovo zastopanje pred sodiščem.

VIII – Predlog

61. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavil belgijski Conseil d'État, odgovori tako:

1. Člen 282 ES in zlasti izraz „v ta namen jo zastopa Komisija“ je treba razlagati tako, da je institucija, ki ni Komisija, zakonito pooblaščenca za zastopanje Skupnosti zaradi preprostega obstoja pooblastila, s katerim je Komisija na to institucijo prenesla svoje pristojnosti za zastopanje Skupnosti pred sodiščem, ne glede na to, ali je bila v tem pooblastilu poimensko določena fizična oseba, pooblaščenca za zastopanje pooblaščenca institucije.

2. Člen 207(2), prvi pododstavek, prvi stavek, ES in zlasti izraz „temu pa pomaga namestnik generalnega sekretarja, ki je odgovoren za organizacijsko vodenje generalnega sekretariata“ je treba razlagati tako, da lahko namestnik generalnega sekretariata Sveta zakonito zastopa Svet za namene vložitve tožbe pri nacionalnih sodiščih.

3. Nacionalno sodišče, kakršno je belgijski Conseil d'État, ne more samo preveriti zakonitosti „internega“ prenosa pooblastila, danega na podlagi člena 282 ES, in lahko po potrebi kvečjemu Sodišču predloži ustrezno vprašanje za predhodno odločanje.