Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 28. oktobra 2021 [1]

Zadeva C-275/20

Evropska komisija
proti

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba – Sklep (EU) 2020/470 – Podaljšanje obdobja upravičenosti avdiovizualnih koprodukcij v skladu s členom 5 Protokola o sodelovanju v kulturi k Sporazumu o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Korejo na drugi strani – Procesnopravna podlaga – Člen 218(7) PDEU – Postopek in glasovalno pravilo, ki se uporabljata“

I. Uvod

1. Evropska komisija s tožbo predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Sveta (EU) 2020/470 z dne 25. marca 2020 o podaljšanju obdobja upravičenosti avdiovizualnih koprodukcij v skladu s členom 5 Protokola o sodelovanju v kulturi k Sporazumu o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Korejo na drugi strani [2].

2. S tem protokolom je vzpostavljen okvir za sodelovanje pogodbenic z namenom lažjih izmenjav v zvezi s kulturnimi dejavnostmi, blagom in storitvami, med drugim v avdiovizualnem sektorju, ter z namenom izboljšanja pogojev za te izmenjave. Pogodbenice so se v navedenem protokolu strinjale, da avdiovizualnim koprodukcijam producentov iz Unije in Republike Koreje priznajo upravičenost do ugodnosti svojih shem za spodbujanje regionalnih oziroma lokalnih kulturnih vsebin. Ta upravičenost se podaljša vsaka tri leta.

3. Na ravni Unije je Svet Evropske unije Komisijo pooblastil za to, da to upravičenost pred iztekom navedenega obdobja odpravi ali, nasprotno, predlaga njeno podaljšanje. Sodišče bo moralo v tej zadevi pojasniti, ali to pooblastilo spada na področje uporabe člena 218(7) PDEU in, če je odgovor pritrdilen, ali so pogoji njegovega izvrševanja skladni s to določbo.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] UL 2020, L 101, str. 1, v nadaljevanju: izpodbijani sklep.

II. Pravni okvir

A. Protokol o sodelovanju v kulturi

4. Protokol o sodelovanju v kulturi [3] k Sporazumu o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Korejo na drugi strani [4] v členu 5, naslovljenem „Koprodukcije na področju avdiovizualnih storitev“, določa, da so avdiovizualne koprodukcije upravičene do ugodnosti shem za spodbujanje lokalnih oziroma regionalnih vsebin (v nadaljevanju: zadevna upravičenost). V njem je določeno:

„[…]

3. Pogodbenici v skladu s svojo zakonodajo spodbujata koprodukcije med producenti iz pogodbenice EU in Koreje, vključno z upravičenostjo koprodukcij do ugodnosti shem pogodbenic za spodbujanje lokalnih oziroma regionalnih vsebin.

[…]

8. (a) Upravičenost koprodukcij do ugodnosti shem pogodbenic za spodbujanje lokalnih oziroma regionalnih kulturnih vsebin iz odstavkov 4 in 5 je omejena na tri leta od začetka veljavnosti tega protokola. Po nasvetu nacionalnih svetovalnih skupin Odbor za sodelovanje v kulturi šest mesecev pred iztekom oceni, ali je upravičenost do shem prispevala k okrepitvi kulturne raznolikosti in razvoju sodelovanja z vzajemnimi koristmi pri koprodukcijskih delih.

(b) Upravičenost do ugodnosti shem se podaljša za tri leta, nato pa se samodejno podaljšuje za naknadna zaporedna enako dolga obdobja, razen če ena od pogodbenic s pisnim obvestilom najmanj tri mesece pred iztekom začetnega ali katerega koli naslednjega obdobja odloči, da se upravičenost ne podaljša. Odbor za sodelovanje v kulturi šest mesecev pred iztekom vsakega podaljšanja opravi oceno po podobnih merilih, kot je opisano v pododstavku (a).

[…]“.

B. Sklep 2011/265/EU

5. V uvodni izjavi 6 Sklepa Sveta 2011/265/EU z dne 16. septembra 2010 o podpisu Sporazuma o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Korejo na drugi strani v imenu Evropske unije in o njegovi začasni uporabi [5] je navedeno:

„(6) V skladu s členom 218(7) Pogodbe je primerno, da Svet pooblasti Komisijo, da odobri nekatere manjše spremembe Sporazuma [z Republiko Korejo]. Komisijo bi bilo treba pooblastiti, da določi zaključek upravičenosti koprodukcij, kot je določeno v členu 5 Protokola o sodelovanju v kulturi, razen če Komisija odloči, da bi bilo treba to upravičenje

[3] UL 2011, L 127, str. 1418.

[4] UL 2011, L 127, str. 6, v nadaljevanju: Sporazum z Republiko Korejo.

[5] UL 2011, L 127, str. 1.

ohraniti, kar odobri Svet po posebnem postopku, potrebnem tako zaradi občutljive narave tega elementa Sporazuma kot zaradi dejstva, da se bo Sporazum sklenil s strani Unije in njenih držav članic […]“.

6. Člen 4(1) tega sklepa določa:

„Komisija Koreji predloži obvestilo, da Unija ne bo podaljšala obdobja upravičenosti koprodukcij v skladu s členom 5 Protokola o sodelovanju v kulturi[,] po postopku iz člena 5(8) navedenega protokola, razen če Svet na predlog Komisije štiri mesece pred koncem tega obdobja upravičenosti odobri nadaljevanje upravičenosti. Če Svet odobri nadaljevanje upravičenja, se ta določba ponovno začne uporabljati ob koncu podaljšanega obdobja upravičenosti. Za posebne namene odločanja o nadaljevanju obdobja upravičenosti Svet odloča soglasno.“

C. Izvedbeni sklep 2014/226/EU

7. Z Izvedbenim sklepom Sveta 2014/226/EU z dne 14. aprila 2014 o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije glede podaljšanja obdobja upravičenosti za avdiovizualne koprodukcije v skladu s členom 5 Protokola o sodelovanju v kulturi k Sporazumu o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani in Republiko Korejo na drugi strani[6] je bilo obdobje upravičenosti za avdiovizualne koprodukcije do ugodnosti shem pogodbenic za spodbujanje lokalnih in regionalnih kulturnih vsebin, kot je določeno v odstavkih od 4 do 7 člena 5 Protokola, podaljšano za tri leta, to je od 1. julija 2014 do 30. junija 2017.

D. Sklep (EU) 2015/2169

8. S Sklepom Sveta (EU) 2015/2169 z dne 1. oktobra 2015 o sklenitvi Sporazuma o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Korejo na drugi strani[7] je bil ta sporazum odobren v imenu Unije. Besedilo uvodne izjave 6 tega sklepa se ujema z besedilom uvodne izjave 6 Sklepa 2011/265. Prav tako je člen 3(1) Sklepa 2015/2169 po vsebini podoben členu 4(1) Sklepa 2011/265.

E. Sklep (EU) 2017/1107

9. S Sklepom Sveta (EU) 2017/1107 z dne 8. junija 2017 o podaljšanju obdobja upravičenosti avdiovizualnih koprodukcij v skladu s členom 5 Protokola o sodelovanju v kulturi k Sporazumu o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Korejo na drugi strani[8] je bilo obdobje upravičenosti za avdiovizualne koprodukcije do ugodnosti shem pogodbenic za spodbujanje lokalnih in regionalnih kulturnih vsebin, kot je določeno v odstavkih od 4 do 7 člena 5 Protokola, podaljšano za tri leta, to je od 1. julija 2017 do 30. junija 2020.

6 UL 2014, L 124, str. 25.

7 UL 2015, L 307, str. 2.

8 UL 2017, L 160, str. 33.

F. Izpodbijani sklep

10. Izpodbijani sklep, ki je bil sprejet na podlagi člena 3(1) Sklepa 2015/2169, določa, da se obdobje upravičenosti za avdiovizualne koprodukcije do ugodnosti shem pogodbenic za spodbujanje lokalnih/regionalnih kulturnih vsebin, kot je določeno v odstavkih od 4 do 7 člena 5 Protokola o sodelovanju v kulturi, podaljša za tri leta, to je od 1. julija 2020 do 30. junija 2023.

III. Predlogi strank

11. Komisija Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost izpodbijanega sklepa in Svetu naloži plačilo stroškov.

12. Svet predlaga zavrnitev tožbe in naložitev plačila stroškov Komisiji. Podredno, in sicer v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa, Sodišču predlaga, naj ohrani njegove učinke do odprave razlogov za razglasitev njegove ničnosti.

13. Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 7. decembra 2020 dovolil intervencijo Francoske republike in Kraljevine Nizozemske v podporo predlogom Sveta.

IV. Povzetek tožbenih razlogov in trditve strank

14. Komisija v podporo ničnostni tožbi navaja en sam tožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je uporaba člena 3(1) Sklepa 2015/2169 kot pravne podlage za izpodbijani sklep v nasprotju s Pogodbo in sodno prakso Sodišča ter zato nezakonita.

15. V zvezi s tem navaja, da je ta določba Sklepa 2015/2169 sicer navedena v Predlogu sklepa Sveta o sklenitvi Sporazuma o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami ter Republiko Korejo, ki ga je predstavila 9. aprila 2010,[9] vendar je glede na razvoj sodne prakse Sodišča od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe očitno, da predlog, ki ga je morala predložiti za pridobitev odobritve Sveta za namene sklenitve tega sporazuma, ni skladen s Pogodbama, zato je od leta 2015 sistematično zavračala opiranje na navedeno določbo. Svet je kljub njenemu izrecnemu nasprotovanju isto določbo, ki zahteva soglasnost brez sodelovanja Evropskega parlamenta, uporabil tako pri sprejetju Sklepa 2017/1107 kot tudi izpodbijanega sklepa, za katera je svoj predlog sklepa predložila na podlagi člena 167(3) v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU, ki v povezavi s členom 218(8), prvi pododstavek, PDEU določa glasovanje Sveta s kvalificirano večino po odobritvi Parlamenta.

16. Komisija trdi, da se uporabljajo zadnjenavedene določbe, saj se izpodbijani sklep nanaša na časovno podaljšanje uporabe dela mednarodnega sporazuma. Člen 3(1) Sklepa 2015/2169 naj bi bil izvedena pravna podlaga, katere uporaba naj bi bila v nasprotju z načelom delitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU in načelom institucionalnega ravnovesja ter posledično s Pogodbo, kot jo razlaga Sodišče.[10]

[9] COM(2010) 137 final.

[10] V zvezi s tem se sklicuje na sodbo z dne 6. maja 2008, Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točke od 54 do 60 in navedena sodna praksa).

17. Poleg tega naj bi bila uporaba izvedene pravne podlage, ki bi nalagala soglasnost Sveta, nezakonita z vidika sodne prakse Sodišča.[11] Bilo bi tudi nedosledno zahtevati soglasnost Sveta za obnovitev zadevne upravičenosti, medtem ko je bilo o njeni uvedbi odločeno s kvalificirano večino in je Unija v skladu z mednarodnim pravom sprejela, da se načeloma samodejno podaljša. Uporaba strožjega notranjega pravila in zahteva, da mora Svet sprejeti podaljšanje te upravičenosti, naj bi bili v nasprotju s ciljem samodejnega podaljšanja, o katerem so se dogovorile pogodbenice Protokola o sodelovanju v kulturi, zato naj bi bili tudi v nasprotju s sodno prakso v zvezi s primarnostjo mednarodnih sporazumov glede na sekundarno zakonodajo Unije.[12]

18. Svet ob podpori Francoske republike in Kraljevine Nizozemske meni, da je s sprejetjem izpodbijanega sklepa deloval v mejah svojih pristojnosti v skladu s postopkom, določenim v Pogodbah, in da je upošteval načelo institucionalnega ravnovesja.

19. Opozarja, da je Komisija predložila predlog sklepa Sveta o podpisu in začasni uporabi Sporazuma o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami ter Republiko Korejo[13], katerega sestavni del je Protokol o sodelovanju v kulturi, in predlog sklepa Sveta o sklenitvi tega sporazuma[14]. Komisija je v teh dveh predlogih predstavila postopek, ki se uporablja za notranji proces odločanja Unije za namene podaljšanja ali prenehanja zadevne upravičenosti ob izteku vsakega triletnega obdobja, pri čemer je bil ta postopek nato sprejet v okviru Sklepa 2015/2169. Ob tem je v uvodni izjavi 6 vsakega od teh dveh predlogov, ki ju je Svet sprejel brez sprememb, pojasnila še pravno podlago za navedeni postopek, to je člen 218(7) PDEU. Parlament je sklep Sveta o sklenitvi navedenega sporazuma odobril z zakonodajno resolucijo z dne 17. februarja 2011[15].

20. Svet navaja, da Komisija, ki ne pojasnjuje, zakaj se je „počutila zavezana“ predložiti predlog, ki naj bi mu nasprotovala, Svetu ni nikoli predložila predloga o spremembi postopka iz člena 3(1) Sklepa 2015/2169 in ob bližajočem se izteku zadnjega obdobja podaljšanja 30. junija 2020 ni predložila predloga za novo podaljšanje zadevne upravičenosti. Svet je, potem ko je Komisijo pozval, naj Republiko Korejo obvesti o prenehanju te upravičenosti ali naj predloži predlog sklepa Sveta za njeno podaljšanje za novo triletno obdobje, na podlagi predloga Komisije sprejel izpodbijani sklep.

21. Svet na prvem mestu trdi, da se pri sprejetju izpodbijanega sklepa ni oprl na izvedeno pravno podlago, da postopek, ki ga je uporabil, temelji na členu 218(7) PDEU in da je ta postopek združljiv z navedeno določbo. Izrecni sklic na člen 218(7) PDEU v uvodni izjavi 6 Sklepa 2015/2169 naj bi zelo jasno kazal, da člen 3(1) tega sklepa temelji na tej določbi, ki Svetu omogoča odstopanje od člena 218(5), (6) in (9) PDEU, če sporazum, ki ga sklene Unija, predvideva, da se lahko spremembe sprejmejo po poenostavljenem postopku, kot to določa člen 5(8) Protokola o sodelovanju v kulturi. S tem sklicevanjem na člen 218(7) PDEU naj bi bil pojasnjen tudi postopek iz člena 3(1) Sklepa 2015/2169 za namene uporabe te določbe tega protokola.

22. Pogoji za uporabo člena 218(7) PDEU naj bi bili izpolnjeni, saj po eni strani podaljšanje upravičenosti pomeni spremembo posebnega in neodvisnega dela Sporazuma z Republiko Korejo po poenostavljenem postopku, pri čemer je Komisija posebej pooblaščena, da kot pogajalka ob

[11] Komisija se v zvezi s tem sklicuje na sodbo z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, točka 27 in navedena sodna praksa).

[12] Komisija se v zvezi s tem sklicuje na sodbo z dne 3. junija 2008, Intertanko in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312, točka 42).

[13] COM(2010) 136 final.

[14] Glej opombo 9 teh sklepnih predlogov.

[15] UL 2012, C 188 E, str. 113.

izteku tekočega triletnega obdobja spremeni zadevno upravičenost, tako da jo ukine, in Republiki Koreji predloži obvestilo o tej odločitvi. S tem postopkom naj bi se tako izvajal poenostavljeni postopek za spremembo iz člena 5(8) Protokola o sodelovanju v kulturi. Po drugi strani naj bi postopek iz člena 3(1) Sklepa 2015/2169 določal vključitev veljavnih pogojev v pooblastilo, ki je v tem okviru podeljeno Komisiji. Tako naj bi bilo določeno, da mora Komisija, če odloči, da je treba zadevno upravičenost podaljšati za novo triletno obdobje, to odločitev predložiti Svetu, da jo odobri. Torej naj bi bil ta postopek, ki je pravna podlaga izpodbijanega sklepa, izoblikovan v skladu s pooblastilom, določenim s Pogodbama, zato naj pravna podlaga tega sklepa ne bi bila izvedena pravna podlaga.

23. Svet na drugem mestu navaja, da Komisija sama sebi nasprotuje v zvezi s postopkom, ki se po njenem mnenju uporablja, saj hkrati trdi, da se v skladu s členom 218(5) in (6) PDEU zahteva odobritev Parlamenta in da ne bi smeli uporabiti nobenega notranjega postopka, saj člen 5(8) Protokola o sodelovanju v kulturi določa samodejno podaljšanje zadevne upravičenosti vsaka tri leta in ima ta določba mednarodnega prava prednost pred notranjo sekundarno zakonodajo. Vendar naj člen 5(8) tega protokola in člen 3(1) Sklepa 2015/2169 ne bi bila v navzkrižju, saj je s prvim izoblikovan postopek, ki ga morajo izpeljati pogodbenice Sporazuma z Republiko Korejo, medtem ko naj bi bil z drugim izoblikovan postopek odločanja znotraj Unije za namene uporabe člena 5(8) navedenega protokola.

24. Svet na tretjem mestu meni, da trditev Komisije v zvezi z neupoštevanjem načela institucionalnega ravnovesja in načela delitve pristojnosti ni utemeljena. Komisija naj namreč ne bi nikoli nameravala ukrepati tako, da bi se zahtevala odobritev Parlamenta, saj je predlog sklepa Sveta predložila manj kot mesec dni pred iztekom roka za predložitev obvestila o nepodaljšanju zadevne upravičenosti Republiki Koreji, ko realno ni bilo več mogoče doseči sporazuma znotraj Sveta in zahtevati odobritve Parlamenta.

25. Svet na četrtem mestu meni, da je Komisija storila napako z izpodbijanjem zahteve po soglasnosti Sveta, čeprav je sama predlagala to glasovalno pravilo in ni nikoli predlagala, naj se člen 3(1) Sklepa 2015/2169 spremeni. Podaljšanje zadevne upravičenosti naj bi pomenilo odstopanje od splošnega pravila, po katerem upravičenost, če ni odločeno drugače, preneha, zato naj bi bili strožji pogoji upravičeni.

26. Svet podredno trdi, da bi bila, če bi Sodišče odločilo, da med pogoji iz člena 218(7) PDEU ni mogoče določiti soglasnosti, neveljavna zgolj obveznost soglasnega odločanja. Ker pa je bil izpodbijani sklep sprejet soglasno, bi ga bilo treba po njegovem mnenju obravnavati kot veljavno sprejetega in ga ne bi smeli razglasiti za ničnega. Nazadnje, če bi Sodišče izpodbijani sklep razglasilo za ničen, Svet meni, da bi bilo treba ohraniti njegove učinke.

27. Komisija v repliki primarno odgovarja, da se strinja s Svetom, da je namen izpodbijanega sklepa sprememba sporazuma v smislu člena 218(7) PDEU, saj se z njim časovno podaljšuje uporaba določbe iz Protokola o sodelovanju v kulturi. Vendar naj s tem protokolom, s katerim je določeno samodejno podaljšanje zadevne upravičenosti za nova, enako dolga zaporedna obdobja, ne bi bil določen nikakršen poenostavljeni postopek za podaljšanje te upravičenosti, zato naj Svetu ne bi bilo treba Komisiji dovoliti, da odobri podaljšanje navedene upravičenosti. Torej naj člena 3(1) Sklepa 2015/2169 ne bi mogli šteti za primer uporabe člena 218(7) PDEU. Nasprotno, z navedenim protokolom naj bi bil izoblikovan postopek za prenehanje zadevne upravičenosti. V ta namen bi lahko Svet Komisiji dovolil odločitev, da na drugo pogodbenico Sporazuma z Republiko Korejo naslovi vnaprejšnje obvestilo, to dovoljenje pa naj bi bilo mogoče dati vnaprej v sklepu o sklenitvi navedenega sporazuma, če so izpolnjeni ustrezni pogoji.

28. Komisija še dodaja, da – v nasprotju s trditvijo Sveta – postopkovni pogoji, vključeni v dovoljenje, ki naj bi se dalo Komisiji, niso združljivi s členom 218 PDEU, saj je Sodišče razsodilo, da je v zvezi s položaji, v katerih se uporablja člen 218(9) PDEU, uporaba izvedene pravne podlage, pri kateri se zahteva soglasnost Sveta, nezakonita.[16] To naj bi bilo še toliko očitneje v primerih, za katere se uporablja člen 218(7) PDEU.

29. Poleg tega naj s členom 3(1) Sklepa 2015/2169 Komisiji ne bi bilo dovoljeno, da v imenu Unije odobri spremembe Sporazuma z Republiko Korejo v smislu člena 218(7) PDEU, ampak naj bi bila ta določba zgolj izraz pristojnosti Komisije, da v primeru odločitve o nasprotovanju podaljšanju zadevne upravičenosti zagotovi zastopanje Unije navzven v skladu s členom 17 PEU. S členom 3(1) Sklepa 2015/2169 naj bi bilo potrjeno, da je pristojnost odločanja o tem podaljšanju še vedno v rokah Sveta in da ni bilo dejanskega prenosa pristojnosti odločanja v korist Komisije. Torej naj člen 218(7) PDEU ne bi bil pravna podlaga, ki bi Svetu omogočala, da za podaljšanje zadevne upravičenosti postavi posebne pogoje, določene s členom 3(1) Sklepa 2015/2169.

30. Nazadnje Komisija nasprotuje subsidiarnim predlogom Sveta.

31. Svet v dupliki na prvem mestu nasprotuje trditvi Komisije, da bi lahko Unija zadevno upravičenost podaljšala brez uporabe notranjega postopka, kadar jo ima Komisija namen podaljšati, medtem ko naj bi bil potreben postopek odločanja za njeno prenehanje. Po njegovem mnenju mora Unija izvesti upošteven notranji postopek odločanja za spremembo Protokola o sodelovanju v kulturi, pa naj gre za podaljšanje ali prenehanje zadevne pravice. Samodejnost podaljšanja v razmerju do vsake od pogodbenic Sporazuma z Republiko Korejo naj namreč ne bi pomenila izključitve kakršnega koli notranjega postopka odločanja, saj je v skladu s členom 5(8) tega protokola trajanje zadevne upravičenosti omejeno na tri leta in jo je mogoče podaljšati za zaporedna obdobja, katerih trajanje je prav tako omejeno na tri leta, kar naj bi pomenilo, da je treba vsaka tri leta sprejeti odločitev po ustreznih notranjih postopkih odločanja. Razlaga Komisije naj bi pomenila poseganje ne le v avtonomijo pravnega reda Unije, ampak tudi v institucionalno ravnovesje, saj bi se lahko Komisija odločila izključiti Svet iz procesa odločanja v zvezi s podaljšanjem.

32. Svet na drugem mestu vztraja, da je člen 218(7) PDEU ustrezna pravna podlaga za postopek iz člena 3(1) Sklepa 2015/2169. V nasprotju s trditvijo Komisije naj bi bil s členom 5(8) Protokola o sodelovanju v kulturi izoblikovan poenostavljeni postopek za podaljšanje zadevne upravičenosti, saj pogodbenice dajo tiho soglasje. Poleg tega naj bi morala pogodbenica, ki želi to upravičenost ukiniti, v skladu s tem členom predložiti vnaprejšnje obvestilo. Postopek naj bi bil torej dvojen in naj bi bili z njim določeni dve postopkovni fazi, ki spadata v okvir poenostavljenega postopka za spremembo navedenega protokola.

33. Svet na tretjem mestu trdi, da je postopek iz člena 3(1) Sklepa 2015/2169 ustrezen. Z njim naj bi bilo navznoter določeno privzeto stališče Unije glede spremembe Protokola o sodelovanju v kulturi za zaporedna triletna obdobja, dokler zadevna upravičenost ne preneha. Privzeto naj bi ta upravičenost prenehala ob izteku triletnega obdobja, za katero je bila določena, Komisija pa naj bi morala izpolniti zahtevo iz člena 5(8)(b) tega protokola. Vendar naj bi bilo Komisiji kljub temu dovoljeno oceniti, da je navedeno upravičenost primerno podaljšati, in se v tem primeru odmakniti od privzetega stališča, tako da Svetu predlaga odobritev s soglasno odločitvijo za to, da ne predloži obvestila o prenehanju navedene upravičenosti.

[16] Komisija se v zvezi s tem sklicuje na sodbo z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, točka 27 in navedena sodna praksa).

34. Svet nasprotuje trditvi, da soglasno glasovanje razveljavlja postopek v celoti in da zato člen 3(1) Sklepa 2015/2169 pomeni izvedeno pravno podlago. S to trditvijo naj se ne bi upoštevalo dejstvo, da je Svet odobril stališče Unije, ki se zahteva za postopek iz člena 5(8) navedenega protokola, da torej zadevna upravičenost ob izteku tekočega obdobja preneha in da se za njeno podaljšanje, ki odstopa od tega stališča, sprejetega s kvalificirano večino, zahteva strožje glasovalno pravilo.

35. Francoska republika se pridružuje vsem predlogom Sveta. Podobno kot on meni, da je s pravno podlago izpodbijanega sklepa opredeljen postopek odločanja, ki temelji na členu 218(7) PDEU, in da se s tem sklepom uresničuje ta postopek.

36. Na prvem mestu meni, da podrobna pravila za podaljšanje zadevne upravičenosti pomenijo prav primer uporabe člena 218(7) PDEU. Prvič, kot namreč priznava Komisija, naj bi podaljšanje te upravičenosti pomenilo spremembo Protokola o sodelovanju v kulturi v smislu te določbe. S predpostavko, da podaljšanje navedene upravičenosti ne pomeni take spremembe, ker je samodejno, bi določbi tega protokola, v skladu s katero ima ista upravičenost brez tihega soglasja pogodbenic časovno omejeno veljavnost, odvzeli polni učinek.

37. Drugič, v nasprotju s trditvijo Komisije naj bi bilo samodejno podaljšanje zadevne upravičenosti umeščeno v postopek, katerega pravila so določena s Protokolom o sodelovanju v kulturi, v skladu s katerim Odbor za sodelovanje v kulturi izvede ocenjevalno študijo. Razlaga pojma „poenostavljeni postopek“ v smislu člena 218(7) PDEU ob upoštevanju načel mednarodnega prava, zlasti Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969,[17] naj bi potrjevala, da se v obravnavani zadevi uporablja ta pojem. Z odstopanjem od odstavkov 5, 6 in 9 tega člena naj bi se namreč njegov odstavek 7 uporabljal, kadar mednarodni sporazum vsebuje določbe o odstopanju za njegovo spremembo, če so te namenjene poenostavitvi postopka za revizijo sporazuma. Za samodejno podaljšanje zadevne upravičenosti v primeru molka pogodbenic pa naj bi bilo treba šteti, da spada v to kategorijo določb o odstopanju od postopka za revizijo mednarodnih sporazumov v skladu s splošno pravno ureditvijo, v primerjavi s katero naj bi bilo povsem očitno, da tako podaljšanje pomeni poenostavitev.

38. Francoska republika na drugem mestu meni, da se z mehanizmom iz člena 3(1) Sklepa 2015/2169 v delu, v katerem določa, da mora Svet odobriti odločitev Komisije, da ne bo predložila obvestila o prenehanju zadevne upravičenosti, pravilno izvaja člen 218(7) PDEU. S to odločitvijo naj bi Komisija dobila pooblastilo, da Republiko Korejo brez odobritve Sveta obvesti o nameri Unije, da te upravičenosti ne bo podaljšala. Če pa Komisija odloči, da je treba navedeno upravičenost podaljšati, bi morala pridobiti odobritev Sveta. V pooblastilo Komisije naj bi bili tako vključeni posebni pogoji v smislu člena 218(7) PDEU, kar naj bi bilo legitimno, saj naj bi ta določba pomenila odstopanje od odstavkov 5, 6 in 9 tega člena. Pri obravnavi teh pogojev bi bilo treba upoštevati institucionalno ravnovesje, vzpostavljeno s Pogodbo, zlasti s členom 16(6) PEU. Odločitev o sprejetju časovnega podaljšanja veljavnosti zadevne upravičenosti naj bi bilo treba obravnavati kot eno od dejanj oblikovanja politike Unije in oblikovanja njenih zunanjih dejavnosti. Zato naj bi imel Svet možnost med posebnimi pogoji določiti, da mora v zvezi z odločitvijo, ki jo lahko sprejme Komisija na podlagi člena 3(1) Sklepa 2015/2169, predhodno soglasje dati Svet, ki lahko tako preveri, da je zadevna upravičenost še vedno v interesu Unije. Soglasno odločanje naj bi pomenilo zgolj podrobno pravilo za uresničevanje navedene odobritve Sveta, katerega (ne)zakonitost naj ne bi vplivala na veljavnost zahteve za tako odobritev.

[17] Recueil des traités des Nations unies, zv. 1155, str. 331.

39. Francoska republika na tretjem in zadnjem mestu meni, da z vidika prava Unije zadevne upravičenosti nikakor ne bi bilo mogoče veljavno podaljšati samo po postopku tihega podaljšanja, določenega s Protokolom o sodelovanju v kulturi, ne da bi obstajal akt Unije, s katerim bi bilo to posebej dovoljeno. V skladu z načelom avtonomije pravnega reda Unije naj namreč ne bi bilo mogoče z mednarodnim sporazumom določiti notranjih postopkov Unije.

40. Kraljevina Nizozemska navaja, da se v celoti strinja s stališčem Sveta in vsemi trditvami, navedenimi v njegovo podporo.

V. Analiza

A. Edini tožbeni razlog Komisije

41. Glede spremembe mednarodnega sporazuma, ki ga je sklenila Unija na podlagi rednega postopka iz člena 218(6) PDEU, je splošno pravilo pravilo vzporednosti oblik, kar pomeni, da se za tako spremembo načeloma zahteva izvedba enakega rednega postopka.

42. Člen 218(7) PDEU z odstopanjem določa poenostavljeni postopek[18] za spremembo sporazuma, ki ga je sklenila Unija, s katerim se nadomesti redni postopek sklenitve takega sporazuma.

43. Člen 218(7) PDEU določa, da lahko „[p]ri sklepanju sporazuma […] Svet z odstopanjem od odstavkov 5, 6 in 9 pooblasti pogajalca, da v imenu Unije odobri spremembe sporazuma, kadar ta predvideva, da se lahko sprejmejo po poenostavljenem postopku ali da jih sprejme organ, ustanovljen s sporazumom. Svet lahko v takšno pooblastilo vključi posebne pogoje.“

44. Komisija z edinim tožbenim razlogom trdi, da je bil izpodbijani sklep napačno sprejet na podlagi člena 3(1) Sklepa 2015/2169, saj naj bi ta pomenil izvedeno pravno podlago, ki s Pogodbo DEU ni določena. Zato naj bi Svet kršil načelo delitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU in načelo institucionalnega ravnovesja, kot se je izoblikovalo v sodni praksi Sodišča.[19]

45. Namen člena 3(1) Sklepa 2015/2169 je pojasniti podrobna pravila in pogoje za pooblastilo, podeljeno Komisiji.

46. V uvodni izjavi 6 Sklepa 2015/2169 je navedeno, da to pooblastilo temelji na členu 218(7) PDEU, v skladu s katerim lahko Svet pooblasti Komisijo, da odobri nekatere spremembe Sporazuma. Namen navedenega pooblastila je pojasnjen v uvodni izjavi 6 in členu 3(1) tega sklepa. Gre za dovoljenje Komisiji, da v imenu Unije določi zaključek upravičenosti, priznane

[18] Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:296, točka 57). Poenostavljenost postopka se kaže zlasti v tem, da člen 218(7) PDEU ne določa sodelovanja Parlamenta. Glej v zvezi s tem Rapoport, C., „La procédure de conclusion des accords externes de l'Union européenne: quelle unité après Lisbonne?“, The European Union in the World – Essays in Honour of Marc Maresceau, Brill-Nijhoff, Leiden, 2014, str. 149–169. Avtorica navaja, da „bi bilo mogoče gibanje k demokratizaciji še izboljšati, saj se uporablja samo v fazi priprave sporazuma, ne nadaljuje pa se, ko ta že velja. Naj gre za spremembo sporazuma po poenostavljenem postopku, njegovo začasno prekinitev ali sprejetje prava, izvedenega iz tega sporazuma, ima Parlament […] samo pravico biti obveščen, zagotovljeno s [členom 218(10) PDEU]. Na teh treh področjih je Parlament odvisen od tega, da Komisija v celoti spoštuje [O]kvirni sporazum [o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo (UL 2010, L 304, str. 47)], ali od povsem diskrecijske odločitve Sveta, da to zahteva.“ (str. 158). Ugotoviti je treba, da se je Komisija zavezala, da bo pred odobritvijo sprememb sporazuma v skladu z dovoljenjem, ki ga je dobila od Sveta na podlagi člena 218(7) PDEU, izčrpno obveščala Parlament: glej Prilogo 3, točka 9, Okvirnega sporazuma o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo.

[19] Glej zlasti sodbo z dne 6. maja 2008, Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točke od 56 do 61).

koprodukcijam v skladu s členom 5 Protokola o sodelovanju v kulturi, in da o tem obvesti Republiko Korejo. Komisija je tako pooblaščena, da to državo obvesti o nameri Unije, da ne bo podaljšala obdobja zadevne upravičenosti po postopku iz člena 5(8) tega protokola.

47. Naj v zvezi s tem opozorim, da je s členom 5(8)(b) navedenega protokola določeno pravilo, po katerem se upravičenost, priznana koprodukcijam, po začetnem triletnem obdobju podaljša za tri leta, nato pa se samodejno podaljšuje za naknadna zaporedna enako dolga obdobja, razen če ena od pogodbenic s pisnim obvestilom najmanj tri mesece pred iztekom začetnega ali katerega koli naslednjega obdobja odloči, da se upravičenost ne podaljša.

48. Z vidika Unije je torej Komisija institucija, pooblaščena za to, da v imenu Unije ukine upravičenost, priznano koprodukcijam, ki se sicer samodejno podaljša.

49. Vendar so v to pooblastilo, ki ga ima Komisija, vključeni posebni pogoji, kot to določa člen 218(7) PDEU.

50. Iz uvodne izjave 6 Sklepa 2015/2169 je namreč razvidno, da lahko Komisija določi zaključek zadevne upravičenosti, razen če „odloči, da bi bilo treba to upravičenje ohraniti, kar odobri Svet po posebnem postopku“, ali z drugimi besedami iz člena 3(1) tega sklepa, „razen če Svet na predlog Komisije štiri mesece pred koncem tega obdobja upravičenosti odobri nadaljevanje upravičenosti“. V zadnjenavedenem primeru mora Svet v skladu z isto določbo odločati soglasno. Uporaba tega „posebnega postopka“ je v skladu z uvodno izjavo 6 Sklepa 2015/2169 upravičena tako zaradi „občutljive narave tega elementa Sporazuma [z Republiko Korejo] kot zaradi dejstva, da se bo [ta s]porazum sklenil s strani Unije in njenih držav članic“.

51. Skratka, namen postopka pooblastitve Komisije, opisan v členu 3(1) Sklepa 2015/2169, je Uniji omogočiti, da ob izteku vsakega triletnega obdobja zadevne upravičenosti ne podaljša v skladu z možnostjo, ki jo ima za to vsaka od pogodbenic na podlagi člena 5(8)(b) Protokola o sodelovanju v kulturi. (Ne)primernost prenehanja ali podaljšanja zadevne upravičenosti se torej oceni vsaka tri leta v okviru postopka, ki ga izpelje Komisija. Samo če ta meni, da je treba zadevno upravičenost podaljšati, je treba v zvezi s tem sprejeti sklep Sveta, in to soglasno.

52. Izpodbijani sklep je prav izraz volje Sveta, da sprejme podaljšanje obdobja zadevne upravičenosti za tri leta, to je od 1. julija 2020 do 30. junija 2023.

53. Iz besedila izpodbijanega sklepa je jasno razvidno, da ta temelji na členu 3(1) Sklepa 2015/2169.

54. Zato bo mogoče tožbeni razlog, ki ga Komisija navaja v utemeljitev tožbe, sprejeti le, če se ugotovi nezakonitost te določbe. Tako bi bilo, če bi bilo treba ugotoviti, da postopek, ki je s to določbo uveden za sprejetje ukrepov, kakršen je izpodbijani sklep, odstopa od tistega, kar je dovoljeno s členom 218(7) PDEU.

55. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da „so pravila o izražanju volje institucij Unije določena v Pogodbah in niso v diskreciji niti držav članic niti institucij, zato lahko v posameznih primerih pooblastilo instituciji, da spremeni postopek odločanja, ki je določen s Pogodbam[a], izhaja le iz Pogodb. Če bi torej instituciji priznali možnost ustvarjanja izvedenih pravnih podlag, na podlagi katerih je mogoče sprejeti zakonodajne akte ali izvedbene ukrepe, v smislu otežitve ali poenostavljanja načina sprejetja akta, bi ji s tem dodelili zakonodajno pooblastilo, ki presega

pooblastilo iz Pogodb“ [20].

56. Preveriti je torej treba, ali je postopek iz člena 3(1) Sklepa 2015/2169 skladen s členom 218(7) PDEU, ki se z njim izvaja.

57. V ta namen je treba preučiti, ali so pogoji za uporabo člena 218(7) PDEU izpolnjeni. To pomeni, da je treba najprej opredeliti, ali člen 3(1) Sklepa 2015/2169 vsebuje pooblastilo Komisiji, da v imenu Unije odobri spremembo Sporazuma z Republiko Korejo, nato preveriti, ali je treba v skladu s tem sporazumom spremembo sprejeti po poenostavljenem postopku ali jo mora sprejeti organ, ustanovljen s tem sporazumom, nazadnje pa še preučiti, ali pravila iz te določbe pomenijo „posebne pogoje“ v smislu člena 218(7) PDEU.

58. Na prvem mestu, v zvezi z vprašanjem, ali člen 3(1) Sklepa 2015/2169 vsebuje pooblastilo Komisiji, da v imenu Unije odobri spremembo Sporazuma z Republiko Korejo, ugotavljam, da se stranki glede tega strinjata. Komisija ni navedla pojasnil v zvezi s tem. Svet meni, da podaljšanje zadevne upravičenosti pomeni spremembo posebnega in neodvisnega dela tega sporazuma, pri čemer zlasti navaja, da je Komisija kot pogajalka pooblaščena za spremembo te upravičenosti z določitvijo njenega prenehanja ob izteku triletnega obdobja. Francoska republika meni, da se s podaljšanjem razširja časovna uporaba določb navedenega sporazuma, ki se nanašajo na upravičenost, priznano koprodukcijam, in zato pomeni spremembo navedenega sporazuma.

59. Priznam, da se mi porajajo dvomi o možnosti opredelitve podaljšanja zadevne upravičenosti za „spremembo sporazuma“, saj je s samim Protokolom o sodelovanju v kulturi določeno načelo tihega in samodejnega podaljšanja te upravičenosti, razen če ena od pogodbenic temu nasprotuje. Namen izpodbijanega sklepa ni spremeniti ta protokol v zvezi s tem vidikom, ampak je – nasprotno – namenjen temu, da se na ravni Unije potrdi volja Unije za nadaljevanje zadevne upravičenosti.

60. Nasprotno pa priznavam, da bi – če je namen pooblastila Komisiji iz člena 3(1) Sklepa 2015/2169 zadevno upravičenost v imenu Unije ukiniti – izvršitev takega pooblastila s strani Komisije povzročila brezpredmetnost člena 5(8) Protokola o sodelovanju v kulturi in njegovih določb, s katerimi je ta upravičenost uvedena, kar bi ustvarilo pravni učinek, enakovreden črtanju teh določb. Kot narekuje besedilo člena 218(7) PDEU, ki določa, da lahko „[p]ri sklepanju sporazuma […] Svet […] pooblasti pogajalca, da v imenu Unije odobri spremembe sporazuma“, [21] je treba torej na podlagi analize obsega pooblastila iz člena 3(1) Sklepa 2015/2169 opredeliti, ali je namen takega pooblastila sprememba Sporazuma z Republiko Korejo. V obravnavani zadevi to velja, ker je namen tega pooblastila sprememba normativne vsebine Protokola o sodelovanju v kulturi z morebitnim odvzemom pravnega učinka upravičenosti, priznani koprodukcijam, in pravilu, po katerem se ta upravičenost načeloma vsaka tri leta samodejno podaljša.

61. V tej fazi analize se mi zdi zanimivo potegniti vzporednico z delegiranimi akti, urejenimi s členom 290 PDEU, čeprav ne trdim, da bi bilo treba pooblastilo iz člena 218(7) PDEU v celoti enačiti s prenosom pooblastila v smislu člena 290 PDEU. Naj opozorim, da je namen možnosti prenosa pooblastil iz tega člena zakonodajalcu Unije omogočiti, da se osredotoči na bistvene elemente zakonodaje in na tiste nebistvene elemente, za katere meni, da jih je primerno zakonsko

[20] Glej zlasti sodbo z dne 22. septembra 2016, Parlament/Svet (C-14/15 in C-116/15, EU:C:2016:715, točka 47 in navedena sodna praksa).

[21] Moj poudarek.

urediti, pri čemer pa Komisiji poverja nalogo dopolnjevanja nekaterih nebistvenih elementov sprejetega zakonodajnega akta oziroma spreminjanja takih elementov v okviru nanjo prenesenega pooblastila.[22]

62. Podobno kot pri uporabi delegiranih aktov se s pooblastilom Komisiji v skladu s členom 218(7) PDEU uresničujeta cilja učinkovitosti in hitrosti, da bi tako pospešili proces odločanja Unije.[23]

63. V zvezi s tem se je lahko primerno zgledovati po razumevanju pojma „sprememba“ iz člena 290(1) PDEU, kot ga je zasnovalo Sodišče, pri čemer pa je treba upoštevati posebnosti, značilne za pooblastilo Komisiji za odobritev sprememb mednarodnega sporazuma.

64. V skladu s sodno prakso Sodišča je iz člena 290(1) PDEU razvidno, da se lahko v zakonodajnem aktu na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta.[24] Člen 290(1) PDEU določa dve skupini delegiranih pooblastil, in sicer pooblastilo za dopolnitev in pooblastilo za spremembo zakonodajnega akta.[25] S prenosom pooblastila za spreminjanje zakonodajnega akta se Komisiji dovoljuje, da spremeni ali razveljavi nebistvene elemente, ki jih je v tem aktu določil zakonodajalec Unije.[26] Obstoj spremembe je ugotovljen, če je Komisiji podeljeno pooblastilo za spreminjanje normativne vsebine zakonodajnega akta[27], kar se lahko kaže v vstavitvi nove določbe v ta akt[28].

65. Če se sprejme, da razlaga pojma „spremembe sporazuma“ v smislu člena 218(7) PDEU ni omejena zgolj na formalno razsežnost, in se z bolj vsebinskega vidika predpostavi, da je treba v področje uporabe tega pojma vključiti tudi položaj, v katerem določbe sporazuma v primeru izvajanja pooblastila, podeljenega Komisiji, izgubijo pravni učinek, je torej mogoče šteti, da je s členom 3(1) Sklepa 2015/2169 ta institucija res pooblaščena za to, da v imenu Unije odobri „spremembe sporazuma“ v smislu člena 218(7) PDEU.

66. Na drugem mestu, glede vprašanja, ali Sporazum z Republiko Korejo določa, da je treba spremembe tega sporazuma sprejeti po poenostavljenem postopku ali jih sprejme organ, ustanovljen s tem sporazumom, je treba že takoj izključiti drugo možnost, saj je v skladu s členom 5(8)(a) Protokola o sodelovanju v kulturi naloga Odbora za sodelovanje v kulturi zgolj to, da „[p]o nasvetu nacionalnih svetovalnih skupin […] šest mesecev pred iztekom [triletnega roka] oceni, ali je upravičenost do shem prispevala k okrepitvi kulturne raznolikosti in razvoju sodelovanja z vzajemnimi koristmi pri koprodukcijskih delih“. Ta odbor torej ni pooblaščen za spreminjanje navedenega sporazuma z vidika zadevne upravičenosti. Kljub temu pa posredovanje navedenega odbora šest mesecev pred iztekom vsakega triletnega roka ponazarja dejstvo, da je samodejno podaljšanje te upravičenosti v skladu s členom 5(8)(b) tega protokola sicer res pravilo, vendar to pravilo v nasprotju s trditvijo Komisije ne preprečuje ugotovitve, da je s to določbo izoblikovana postopkovna faza za podaljšanje ali odpravo navedene upravičenosti.

22 Glej zlasti sodbo z dne 17. marca 2016, Parlament/Komisija (C-286/14, EU:C:2016:183, točka 54).

23 Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 9. decembra 2009 o izvajanju člena 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije (COM(2009) 673 final), točka 3.2, str. 5.

24 Glej zlasti sodbo z dne 17. marca 2016, Parlament/Komisija (C-286/14, EU:C:2016:183, točka 30 in navedena sodna praksa).

25 Glej zlasti sodbo z dne 17. marca 2016, Parlament/Komisija (C-286/14, EU:C:2016:183, točka 32).

26 Glej zlasti sodbo z dne 17. marca 2016, Parlament/Komisija (C-286/14, EU:C:2016:183, točka 42).

27 Glej zlasti sodbo z dne 16. julija 2015, Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:499, točka 44).

28 Glej zlasti sodbo z dne 16. julija 2015, Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:499, točka 43).

67. Poleg tega je po mojem mnenju mogoče šteti, da Sporazum z Republiko Korejo za odpravo zadevne upravičenosti določa poenostavljeni postopek v skladu z zahtevo iz člena 218(7) PDEU, saj zadostuje, da jo ena od pogodbenic konča z vnaprejšnjim obvestilom vsaj tri mesece pred iztekom začetnega ali vsakega nadaljnjega obdobja. Dalje, če bi bilo že treba na podlagi zelo široke razlage šteti, da pomeni podaljšanje te upravičenosti spremembo navedenega sporazuma – kar po mojem mnenju ne drži – ni nikakršnega dvoma o tem, da bi bilo mogoče to podaljšanje, za katero torej pogodbenicam ni treba ukrepati, zaradi njegove samodejnosti opredeliti kot „poenostavljeni postopek“ v smislu člena 218(7) PDEU.

68. Na tretjem mestu, glede vprašanja, ali je mogoče odobritev Sveta za podaljšanje zadevne upravičenosti obravnavati kot poseben pogoj, vključen v pooblastilo, podeljeno Komisiji s členom 3(1) Sklepa 2015/2169, menim, da to drži, saj se je mogoče prenehanju te upravičenosti izogniti samo pod pogojem, da Svet na predlog Komisije soglasno odloči, da se navedena upravičenost podaljša za novo triletno obdobje. Drugače povedano, pooblastilo, podeljeno Komisiji, da določi prenehanje zadevne upravičenosti, je mogoče uresničiti le, če ta institucija ne odloči, da bo začela posebni postopek, ki lahko privede do tega, da Svet sprejme sklep o podaljšanju te upravičenosti.

69. Vendar menim, da člen 3(1) Sklepa 2015/2169, ker se z njim za podaljšanje zadevne upravičenosti zahteva tak posebni postopek, ki določa soglasno glasovanje v Svetu, ni skladen s členom 218(7) PDEU.

70. Naj opozorim, da je v uvodni izjavi 6 tega sklepa navedeno, da mora podaljšanje zadevne upravičenosti odobriti Svet po posebnem postopku, in sicer zaradi hkratnega upoštevanja občutljive narave tega elementa Sporazuma z Republiko Korejo in dejstva, da se bo ta sporazum sklenil s strani Unije in njenih držav članic.

71. Če že lahko razumem, da je mogoče za podaljšanje zadevne upravičenosti za tri leta z vidika Unije pred vsakokratnim iztekom tega obdobja sprejeti sklep Sveta, pa težko razumem, zakaj bi se moralo glasovalno pravilo, ki se zahteva za sprejetje tega sklepa, razlikovati od pravila, ki je bilo uporabljeno, ko je Svet odločil, da sklene sporazum z Republiko Korejo, in sicer glasovanje s kvalificirano večino. Ker je Unija s sklepom, izglasovanim s kvalificirano večino, soglašala z zadevno upravičenostjo in načelom, po katerem se ta vsaka tri leta samodejno podaljša, menim, da bi bilo treba o tem, da Unija na notranji ravni podaljša svojo zavezo, po načelu vzporednosti prav tako odločiti z glasovanjem s kvalificirano večino.

72. V zvezi s tem ugotavljam, da nič v besedilu člena 218(7) PDEU ne kaže na to, da bi moralo glasovalno pravilo, ki se uporablja za sklepe, povezane s postopkom podelitve pooblastila iz te določbe, vključno z oblikovanjem posebnih pogojev, vključenih v zadevno pooblastilo, odstopati od glasovalnega pravila kvalificirane večine, ki se načeloma uporablja v okviru člena 218 PDEU.[29]

73. Zdi se mi, da se v to smer nagiba tudi sodna praksa Sodišča v zvezi z drugim poenostavljenim postopkom, in sicer tistim iz člena 218(9) PDEU.

[29] Kot je navedel generalni pravobranilec P. Mengozzi v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Svet (C-28/12, EU:C:2015:43, točka 89), je bil „[p]ostopkovni okvir za pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov Unije […] določen z Lizbonsko pogodbo, s katero je bilo med drugim kot splošno pravilo uvedeno pravilo kvalificirane večine. Države članice so to pogodbo odobrile in ratificirale, zato jih ta zavezuje. Pravil, ki so jih postavile same, ne morejo kar zaobiti oziroma jih prezreti […]“.

74. V zadnjenavedeni določbi je določen poenostavljeni postopek zlasti za opredelitev stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu za odločanje, ustanovljenem z zadevnim mednarodnim sporazumom, v okviru sodelovanja Unije pri sprejemanju aktov za uporabo in izvajanje tega sporazuma.[30] Sodišče je odločilo, da je treba, ker člen 218(9) PDEU ne določa „nobenega pravila o glasovanju za sprejetje – s strani Sveta – kategorij sklepov, na katere se nanaša, […] pravilo o glasovanju, ki se uporabi, določiti v vsakem posameznem primeru glede na člen 218(8) PDEU“.[31] Zato je treba šteti, da „Svet praviloma odloča s kvalificirano večino in da odloča soglasno le v primerih, navedenih v […] drugem pododstavku [te določbe]“. V teh okoliščinah je treba pravilo glasovanja, ki se uporabi, v vsakem posameznem primeru določiti glede na to, ali spada med te zadnjenavedene primere ali ne.“[32] Da bi se v tem okviru ugotovilo, ali se sklep, sprejet v okviru člena 218(9) PDEU, nanaša na področje, za katero se zahteva soglasnost, je treba upoštevati njegovo materialnopravno podlago.[33]

75. Menim, da je treba za poenostavljeni postopek iz člena 218(7) PDEU po analogiji uporabiti razlogovanje, ki ga je Sodišče izoblikovalo v zvezi s poenostavljenim postopkom iz člena 218(9) PDEU.

76. Ker se izpodbijani sklep ne nanaša na področje, za katero se zahteva soglasnost,[34] se je uporabljalo glasovalno pravilo iz člena 218(8), prvi pododstavek, PDEU, torej kvalificirana večina.

77. Kar poleg tega zadeva trditev, da je posebni postopek, v katerem Svet glasuje soglasno, utemeljen s hkratnim upoštevanjem občutljive narave podaljšanja zadevne upravičenosti in dejstva, da se bo sporazum z Republiko Korejo sklenil s strani Unije in njenih držav članic, jo je treba po mojem mnenju zavrniti. Sodišče je namreč sicer res že priznalo, da „je treba, če vsebina sporazuma spada deloma v pristojnost Unije in deloma v pristojnost držav članic, zagotoviti tesno sodelovanje med temi državami in institucijami Unije tako v postopku pogajanj in sklenitve kot pri izvajanju prevzetih zavez“.[35] Vendar je nato razsodilo, da „s tem načelom ni mogoče upravičiti tega, da Svet ne spoštuje postopkovnih pravil in načinov glasovanja iz člena 218 PDEU“[36].

78. Naj še dodam – kot je že razsodilo Sodišče – da „[s]prejetja izvedenih pravnih podlag prav tako ni mogoče upravičiti na podlagi preudarkov, povezanih s politično občutljivostjo zadevnega področja ali z zagotavljanjem učinkovitosti ukrepa Skupnosti“.[37]

79. Za konec je treba zavrniti še trditev, da bi bil izpodbijani sklep, ker ga je Svet sprejel po pravilu soglasnosti, še toliko bolj sprejet s kvalificirano večino, če bi bilo tako pravilo v veljavi, zato naj tega sklepa iz tega razloga ne bi smeli razglasiti za ničnega. Ta trditev temelji na predpostavki, da sklep, ki je bil sprejet soglasno, nujno izpolnjuje zahtevo glede kvalificirane večine. Vendar menim, da je tako razlogovanje napačno. Pravila soglasnega glasovanja namreč ni bilo mogoče uporabiti, saj bi

30 Glej sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Svet (Sporazum z Armenijo) (C-180/20, EU:C:2021:658, točka 28).

31 Sodba z dne 2. septembra 2021, Komisija/Svet (Sporazum z Armenijo) (C-180/20, EU:C:2021:658, točka 29).

32 Sodba z dne 2. septembra 2021, Komisija/Svet (Sporazum z Armenijo) (C-180/20, EU:C:2021:658, točka 29).

33 Glej sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Svet (Sporazum z Armenijo) (C-180/20, EU:C:2021:658, točka 31 in navedena sodna praksa). Sodišče je v sodbi z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, točka 30), poudarilo potrebo po „ohranitvi simetrije med postopki, ki se nanašajo na notranje delovanje Unije, in postopki za njeno zunanje delovanje v skladu z institucionalnim ravnovesjem, določenim s Pogodbama“.

34 V zvezi s tem menim, da je treba kot materialnopravno podlago upoštevati člen 167(3) PDEU, ki je naveden v Sklepu 2015/2169. V skladu s to določbo „Unija in države članice podpirajo sodelovanje s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami na kulturnem področju, zlasti s Svetom Evrope“.

35 Glej zlasti sodbo z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet (C-28/12, EU:C:2015:282, točka 54 in navedena sodna praksa).

36 Sodba z dne 28. aprila 2015, Komisija/Svet (C-28/12, EU:C:2015:282, točka 55).

37 Sodba z dne 6. maja 2008, Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točka 59).

lahko privedlo do nesprejetja sklepa Sveta o dovoljenju za podaljšanje zadevne upravičenosti. Menim, da iz tega izhaja, da je mogoče izpodbijani sklep razglasiti za ničen že samo zato, ker je bil sprejet z uporabo glasovalnega pravila, ki je v nasprotju s členom 218 PDEU. [38]

80. Iz vsega navedenega izhaja, da so s členom 3(1) Sklepa 2015/2169 s tem, da za namene sprejetja sklepa o podaljšanju obdobja zadevne upravičenosti določa, da mora Svet odločati soglasno, nezakonito izoblikovana podrobna pravila za sprejetje ukrepov, kot je izpodbijani sklep, ki pomenijo otežitev v primerjavi s postopkom, ki bi ga bilo v ta namen treba uporabiti v skladu s členom 218 PDEU. [39]

81. Po mojem mnenju iz tega sledi, da je tožbeni razlog, ki ga navaja Komisija, utemeljen in da je treba izpodbijani sklep zato razglasiti za ničen.

B. Ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa

82. Svet Sodišču predlaga, naj v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa njegove učinke ohrani do odprave razlogov za razglasitev ničnosti.

83. Če Sodišče akt razglasi za ničen, lahko na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU določi – kadar meni, da je to potrebno – tiste njegove učinke, ki jih je treba šteti za dokončne.

84. V zvezi s tem je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je glede na razloge, ki se nanašajo na pravno varnost, učinke takega akta mogoče ohraniti, zlasti kadar bi takojšnji učinki njegove razglasitve ničnosti imeli resne negativne posledice za zadevne stranke. [40]

85. V obravnavani zadevi bi lahko razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ne da bi se v veljavi ohranili njegovi učinki, vzbudila dvom glede zaveze Unije v zvezi s podaljšanjem obdobja zadevne upravičenosti za tri leta, to je od 1. julija 2020 do 30. junija 2023, in tako ovirala pravilno izvrševanje Sporazuma z Republiko Korejo. [41]

86. Zato menim, da je treba učinke izpodbijanega sklepa – če bo Sodišče v skladu z mojim predlogom odločilo, da je ničen – zaradi pravne varnosti ohraniti.

VI. Stroški

87. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, in ker ta ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov.

[38] Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Komisija/Svet (C-28/12, EU:C:2015:43), v katerih je menil, da ni mogoče sprejeti trditve, da pravilo o glasovanju iz člena 218 PDEU ni bilo kršeno, ker soglasnost vedno vsebuje kvalificirano večino. S sklicevanjem na predhodne ugotovitve generalne pravobranilke E. Sharpston je trdil, da „sklep, kateremu nihče ne nasprotuje, ni nujno enak sklepu, o katerem se lahko strinja kvalificirana večina, kajti vsebino sklepa, ki lahko doseže kvalificirano večino, je morda treba omiliti, da bo sprejet soglasno ali brez nasprotovanja“ (točka 81). Glej v istem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:224, točka 189).

[39] Za podobno razlogovanje glej sodbo z dne 22. septembra 2016, Parlament/Svet (C-14/15 in C-116/15, EU:C:2016:715, točka 72).

[40] Glej zlasti sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Svet (Sporazum z Armenijo) (C-180/20, EU:C:2021:658, točka 62 in navedena sodna praksa).

[41] Glej po analogiji sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Svet (Sporazum z Armenijo) (C-180/20, EU:C:2021:658, točka 63 in navedena sodna praksa).

88. V skladu s členom 140(1) Poslovnika države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Zato je treba odločiti, da Francoska republika in Kraljevina Nizozemska nosita svoje stroške.

VII. Predlog

89. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj:

1. Sklep Sveta (EU) 2020/470 z dne 25. marca 2020 o podaljšanju obdobja upravičenosti avdiovizualnih koprodukcij v skladu s členom 5 Protokola o sodelovanju v kulturi k Sporazumu o prosti trgovini med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Korejo na drugi strani razglasi za ničen;

2. ohrani učinke Sklepa 2020/470;

3. Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov ter

4. odloči, da Francoska republika in Kraljevina Nizozemska nosita svoje stroške.