CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 19 mai 2022[1]

Cauza C-24/20

Comisia Europeană
împotriva

Consiliului Uniunii Europene

„Acțiune în anulare – Decizia (UE) 2019/1754 – Aderarea Uniunii Europene la Actul de la Geneva al Acordului de la Lisabona privind denumirile de origine și indicațiile geografice – Autorizare acordată statelor membre de a adera la acest act alături de Uniune – Lipsa unei propuneri a Comisiei – Competența Consiliului de a modifica propunerea Comisiei – Competența externă exclusivă a Uniunii – Articolul 13 alineatul (2) și articolul 17 alineatul (2) TUE – Articolul 2 alineatul (1), articolul 218 alineatul (6) și articolul 293 alineatul (1) TFUE”

I. Introducere

1. Americanii spun că, dacă ceva arată ca o rață, înoată ca o rață și măcăne ca o rață, este vorba despre o rață. În realitate, calificarea elementelor aflate în fața ochilor noștri, oricât de evidentă ar părea la prima vedere, poate face oricând obiectul unei dezbateri. Aceasta este cu atât mai mult adevărat cu cât se referă la noțiuni abstracte.

2. Astfel, în prezenta cauză, Comisia Europeană repune în discuție competența Consiliului Uniunii Europene de a modifica, în conformitate cu articolul 293 alineatul (1) TFUE, propunerea sa privind un act juridic al Uniunii, pentru motivul că modificarea efectuată de Consiliu depășește limitele unui amendament. În esență, Comisia prezintă Curții un amendament la propunerea făcută de Consiliu și, asemenea lui René Magritte, precizează: „Acesta nu este un amendament”. Această din urmă constatare este cea care face obiectul evaluării Curții în prezenta cauză.

II. Cadrul juridic

3. Prezenta cauză privește două tratate internaționale administrate de Organizația Mondială a Proprietății Intelectuale (OMPI).

[1] Limba originală: franceza.

A. Acordul de la Lisabona

4. Acordul de la Lisabona privind protecția și înregistrarea internațională a denumirilor de origine este un tratat care a fost semnat la 31 octombrie 1958, revizuit la Stockholm la 14 iulie 1967 și modificat la 28 septembrie 1979 [2] (denumit în continuare „Acordul de la Lisabona"). Acesta constituie un acord special în sensul articolului 19 din Convenția de la Paris pentru protecția proprietății industriale din 20 martie 1883 [3] (denumită în continuare „Convenția de la Paris"), la care poate adera orice stat parte la această convenție.

5. Șapte state membre ale Uniunii Europene sunt părți la Acordul de la Lisabona, și anume Republica Bulgaria, Republica Cehă, Republica Franceză, Republica Italiană, Ungaria, Republica Portugheză și Republica Slovacă [4]. În schimb, Uniunea nu este parte la acest acord, la care pot adera numai statele.

6. Potrivit articolului 1 din Acordul de la Lisabona, statele cărora li se aplică acest acord constituie o uniune specială (denumită în continuare „Uniunea specială") în cadrul Uniunii pentru protecția proprietății industriale instituite prin Convenția de la Paris și se angajează să protejeze, pe teritoriul lor și în conformitate cu dispozițiile acestui acord, denumirile de origine ale produselor celorlalte state din această uniune specială, recunoscute și protejate ca atare în țara de origine și înregistrate la biroul Internațional al OMPI.

B. Actul de la Geneva

7. La 20 mai 2015, o conferință diplomatică a adoptat Actul de la Geneva al Acordului de la Lisabona privind denumirile de origine și indicațiile geografice [5] (denumit în continuare „Actul de la Geneva"), care constituie o revizuire a Acordului de la Lisabona. Spre deosebire de acest acord, Actul de la Geneva prevede, la articolul 28 alineatul (1) punctul (iii), posibilitatea ca organizațiile interguvernamentale (denumite în continuare „OIG") să devină parte la acesta [6].

8. Articolul 22 din Actul de la Geneva cuprinde dispoziții privind Adunarea Uniunii speciale (denumită în continuare „Adunarea"), în a cărei componență intră părțile contractante la acest act și statele care sunt părți la Acordul de la Lisabona. În conformitate cu articolul 22 alineatul (2) din acest act, Adunarea se ocupă, printre altele, de toate aspectele referitoare la menținerea și dezvoltarea Uniunii speciale și la aplicarea actului menționat, modifică regulamentul de aplicare, adoptă regulamentul financiar al Uniunii speciale și adoptă amendamente la articolele 22-24 și 27 din același act.

2 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 923, nr. 13172, p. 205.

3 Revizuită ultima dată la Stockholm la 14 iulie 1967 și modificată la 28 septembrie 1979 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 828, nr. 11851, p. 305).

4 Astfel cum arată Comisia, semnarea și încheierea acestui acord au avut loc într-un moment în care, în ceea ce privește Republica Franceză și Republica Italiană, competența Uniunii nu era considerată încă una exclusivă, iar celelalte state nu erau încă membre ale Uniunii. Alte trei state membre (Republica Elenă, Regatul Spaniei și România) au semnat acordul menționat în anii 1958 și 1959, când încă nu erau membre ale Uniunii, însă nu l-au ratificat.

5 JO 2019, L 271, p. 15.

6 Cu condiția ca măcar unul dintre statele membre ale OIG să fie parte la Convenția de la Paris și ca OIG să declare că a fost autorizată în mod corespunzător, în conformitate cu procedurile sale interne, pentru a deveni parte la Actul de la Geneva și că, în conformitate cu tratatul de constituire a OIG, se aplică legislația în baza căreia pot fi obținute titluri regionale de protecție pentru indicațiile geografice. Aceste condiții sunt întrunite în ceea ce privește Uniunea Europeană.

9. Articolul 22 alineatul (4) din Actul de la Geneva, intitulat „Adoptarea deciziilor în cadrul Adunării”, prevede:

„a) Adunarea depune toate eforturile pentru a adopta decizii prin consens.

b) În cazul în care nu este posibil să se ajungă la o decizie prin consens, decizia asupra aspectului examinat este supusă la vot. În acest caz,

(i) fiecare parte contractantă care este un stat dispune de un vot și votează numai în nume propriu; și

(ii) orice parte contractantă care este o [OIG] poate vota în locul statelor sale membre, cu un număr de voturi egal cu numărul statelor sale membre care sunt părți la prezentul act. Nicio [OIG] nu participă la vot în cazul în care unul dintre statele sale membre își exercită dreptul de vot și invers.

c) În privința aspectelor care nu se referă decât la statele obligate prin [Acordul de la Lisabona], părțile contractante care nu sunt obligate prin [acest acord] nu au drept de vot, în timp ce, în privința aspectelor care nu se referă decât la părțile contractante, numai acestea din urmă au drept de vot.”

10. Potrivit articolului 31 din Actul de la Geneva, intitulat „Punerea în aplicare a [Acordului de la Lisabona]”:

„(1) [*Relațiile dintre statele care sunt parte atât la prezentul act, cât și la [Acordul de la Lisabona]*] Prezentul act este singurul care se aplică în ceea ce privește raporturile dintre statele care sunt parte atât la prezentul act, cât și la [Acordul de la Lisabona]. Totuși, în ceea ce privește înregistrările internaționale ale denumirilor de origine efectuate în temeiul [Acordului de la Lisabona], statele nu acordă protecție la un nivel mai scăzut decât cel prevăzut în [Acordul de la Lisabona].

(2) [*Relațiile dintre statele care sunt părți atât la prezentul act, cât și la [Acordul de la Lisabona] și statele care sunt părți la [Acordul de la Lisabona], dar nu sunt părți la prezentul act*] Orice stat care este parte atât la prezentul act, cât și la [Acordul de la Lisabona] continuă să pună în aplicare [Acordul de la Lisabona] în relațiile sale cu statele care sunt părți la [Acordul de la Lisabona] care nu sunt părți la prezentul act.”

11. Regulamentul comun de aplicare a Acordului de la Lisabona și a Actului de la Geneva[7], adoptat în temeiul articolului 25 din Actul de la Geneva, prevede, la norma 7, un mecanism care permite protecția, în temeiul Actului de la Geneva, a denumirilor de origine înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona în cazul aderării la Actul de la Geneva de către un stat parte la Acordul de la Lisabona[8].

[7] Textul relevant pentru prezenta cauză este cel al Regulamentului comun de aplicare a Acordului de la Lisabona și a Actului de la Geneva, adoptat la 2 octombrie 2018, TRT/LISBON/013.

[8] Acest mecanism este prevăzut și în alte versiuni ale acestui regulament de aplicare.

III. Istoricul litigiului

12. În pregătirea conferinței diplomatice convocate la Geneva între 11 și 21 mai 2015 pentru a examina și a adopta un proiect de revizuire a Acordului de la Lisabona, Comisia a adoptat, la 30 martie 2015, o recomandare de decizie a Consiliului de autorizare a deschiderii negocierilor asupra unui Acord de la Lisabona revizuit privind denumirile de origine și indicațiile geografice. În această recomandare, Comisia a îndemnat Consiliul, printre altele, să își întemeieze decizia pe articolul 207 TFUE, precum și pe articolul 218 alineatele (3) și (4) TFUE, ținând seama de competența exclusivă conferită Uniunii de articolul 3 alineatul (1) TFUE în domeniul politicii comerciale comune.

13. La 7 mai 2015, Consiliul a adoptat Decizia 8512/15 de autorizare a începerii negocierilor pentru un acord de la Lisabona revizuit privind denumirile de origine și indicațiile geografice, în ceea ce privește aspectele care intră în competența Uniunii Europene. Spre deosebire de ceea ce recomandase Comisia, această decizie s-a întemeiat pe articolul 114 TFUE, precum și pe articolul 218 alineatele (3) și (4) TFUE.

14. Prin Hotărârea sa din 25 octombrie 2017, Comisia/Consiliul (Acordul de la Lisabona revizuit)[9], Curtea a anulat Decizia 8512/15 a Consiliului, statuând că negocierea Actului de la Geneva ține de competența exclusivă pe care articolul 3 alineatul (1) TFUE o conferă Uniunii în domeniul politicii comerciale comune menționate la articolul 207 alineatul (1) TFUE[10].

15. La 27 iulie 2018, Comisia a prezentat o Propunere de decizie a Consiliului privind aderarea Uniunii la Actul de la Geneva[11] (denumită în continuare „propunerea de decizie"), în temeiul articolului 207 TFUE și al articolului 218 alineatul (6) litera (a) TFUE. Având în vedere competența exclusivă a Uniunii, s-a propus ca numai Uniunea să adere la acest act.

16. În urma dezbaterilor, Consiliul a transmis Parlamentului European un proiect de decizie care prevedea, pe lângă aprobarea aderării Uniunii la Actul de la Geneva, autorizarea ca statele membre care doresc aceasta să adere la actul în discuție (denumită în continuare „autorizarea în litigiu"). La 16 aprilie 2019, Parlamentul a aprobat acest proiect de decizie.

17. Comisia s-a opus proiectului Consiliului. Într-o declarație din 20 septembrie 2019, aceasta a contestat posibilitatea de a permite tuturor statelor membre care doresc aceasta să ratifice sau să adere la Actul de la Geneva în paralel cu Uniunea. În schimb, Comisia s-a arătat dispusă să accepte autorizarea celor șapte state membre care erau parte la Acordul de la Lisabona și care au înregistrat deja numeroase drepturi de proprietate intelectuală în temeiul acestui acord să adere la Actul de la Geneva în interesul Uniunii.

18. La 7 octombrie 2019, Consiliul a adoptat în unanimitate, în conformitate cu articolul 293 alineatul (1) TFUE, Decizia (UE) 2019/1754[12] (denumită în continuare „decizia atacată").

[9] C-389/15, EU:C:2017:798, punctul 74.

[10] Decizia 8512/15 a fost înlocuită ulterior prin Decizia (UE) 2018/416 a Consiliului din 5 martie 2018 de autorizare a începerii negocierilor pentru un acord de la Lisabona revizuit privind denumirile de origine și indicațiile geografice (JO 2018, L 75, p. 23).

[11] COM(2018) 350 final.

[12] Decizia Consiliului din 7 octombrie 2019 privind aderarea Uniunii Europene la Actul de la Geneva al Acordului de la Lisabona privind denumirile de origine și indicațiile geografice (JO 2019, L 271, p. 12).

19. Potrivit considerentelor (6), (8), (9) și (10) ale deciziei atacate:

„(6) Pentru ca Uniunea să își poată exercita în mod adecvat competența exclusivă pentru domeniile vizate de Actul de la Geneva și atribuțiile sale în contextul sistemelor cuprinzătoare de protecție a denumirilor de origine și a indicațiilor geografice agricole, Uniunea ar trebui să adere la Actul de la Geneva și să devină parte contractantă la acesta.

[…]

(8) Uniunea ar trebui să se străduiască să regularizeze problema drepturilor sale de vot în [cadrul Adunării] pentru a-și asigura participarea efectivă la procedurile de luare a deciziilor, având în vedere articolul 22 alineatul (4) litera (b) punctul (ii) din Actul de la Geneva. Este, prin urmare, oportun ca statele membre care doresc să facă acest lucru să fie de asemenea autorizate să ratifice Actul de la Geneva sau să adere la acesta, după caz, împreună cu Uniunea, în interesul Uniunii.

(9) În același timp, acest lucru va permite garantarea continuității drepturilor care decurg din calitatea de membru al Uniunii speciale, calitate deținută în prezent de șapte state membre.

(10) Ratificarea sau aderarea de către statele membre ar trebui însă să respecte pe deplin competența exclusivă a Uniunii, iar Uniunea ar trebui să rămână responsabilă pentru garantarea exercitării drepturilor și a îndeplinirii obligațiilor Uniunii și ale statelor membre în temeiul Actului de la Geneva.”

20. Articolul 1 primul paragraf din această decizie prevede:

„Aderarea Uniunii […] la Actul de la Geneva […] se aprobă în numele Uniunii.”

21. Articolul 3 din decizia menționată prevede:

„Statele membre care doresc să facă acest lucru sunt autorizate să ratifice Actul de la Geneva sau să adere la acesta, după caz, împreună cu Uniunea, în interesul Uniunii și cu respectarea deplină a competenței exclusive a acesteia.”

22. Articolul 4 din aceeași decizie prevede:

„(1) În cadrul Uniunii speciale, Uniunea și toate statele membre care ratifică Actul de la Geneva sau aderă la acesta în temeiul articolului 3 din prezenta decizie sunt reprezentate de Comisie în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) din TUE. Uniunea este responsabilă de garantarea exercitării drepturilor și a îndeplinirii obligațiilor Uniunii și ale statelor membre care ratifică Actul de la Geneva sau aderă la acesta în temeiul articolului 3 din prezenta decizie.

Comisia transmite toate notificările necesare în temeiul Actului de la Geneva, în numele Uniunii și al statelor membre respective.

În special, Comisia este desemnată drept autoritate competentă, în sensul articolului 3 din Actul de la Geneva, fiind responsabilă de administrarea Actului de la Geneva pe teritoriul Uniunii și de comunicările cu Biroul Internațional al OMPI în temeiul Actului de la Geneva și al Regulamentului comun asociat Acordului de la Lisabona și Actului de la Geneva al Acordului de la Lisabona […].

(2) Uniunea votează în cadrul [Adunării], iar statele membre care au ratificat Actul de la Geneva sau au aderat la acesta nu își exercită dreptul de vot.”

23. La 17 ianuarie 2020, Comisia a introdus prezenta acțiune în anulare.

24. Actul de la Geneva a intrat în vigoare la 26 februarie 2020 și este obligatoriu pentru Uniune de la această dată. În cursul anului 2021, în temeiul autorizării prevăzute la articolul 3 din decizia atacată, Republica Franceză și Ungaria au semnat și au ratificat acest act.

IV. Concluziile părților și procedura în fața Curții

25. Comisia solicită Curții:

– anularea articolului 3 din decizia atacată;

– anularea articolului 4 din decizia atacată în măsura în care conține referiri la statele membre sau, cu titlu subsidiar, anularea în totalitate a articolului 4 în cazul în care referirile la statele membre nu pot fi separate de restul articolului;

– menținerea, până la intrarea în vigoare a unei decizii a Consiliului într-un termen rezonabil, care să nu depășească șase luni de la pronunțarea hotărârii, a efectelor părților anulate ale deciziei atacate și în special a oricărei utilizări a autorizării acordate în temeiul articolului 3, puse în aplicare, înainte de data hotărârii, de statele membre care sunt în prezent părți la Acordul de la Lisabona;

– obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

26. Printr-un document separat depus la grefa Curții la 15 aprilie 2020, Consiliul a invocat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 151 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții. Comisia a depus observațiile sale cu privire la această excepție la 18 mai 2020. Prin decizia Curții din 6 octombrie 2020, excepția de inadmisibilitate a fost conexată cu fondul.

27. Consiliul solicită Curții:

– respingerea în totalitate a acțiunii ca inadmisibilă;

– în subsidiar, respingerea în totalitate a acțiunii ca neîntemeiată,

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

28. Au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Consiliului formulate de Regatul Belgiei, de Republica Cehă, de Republica Elenă, de Republica Franceză, de Republica Croația, de Republica Italiană, de Ungaria, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Austria și de Republica Portugheză.

29. Toate părțile, cu excepția Regatului Belgiei și a Republicii Portugheze, au participat la ședința care a avut loc la 1 februarie 2022.

V. Analiză

30. În susținerea acțiunii sale, Comisia invocă două motive. Primul motiv se întemeiază pe încălcarea mai multor articole din Tratatul FUE, a principiului atribuirii competențelor, precum și a dreptului de inițiativă al Comisiei, în ceea ce privește adoptarea de către Consiliu a deciziei atacate fără o propunere din partea Comisiei. Al doilea motiv se întemeiază pe încălcarea articolului 2 alineatul (1) și a articolului 207 TFUE, în măsura în care Consiliul și-a depășit competențele prin autorizarea statelor membre să acționeze într-un domeniu care ține de competența exclusivă a Uniunii, precum și pe nemotivare.

31. Înainte de a analiza fondul cauzei, vom examina mai întâi excepția de inadmisibilitate invocată de Consiliu.

A. Cu privire la admisibilitate

1. Argumentele părților

32. Consiliul, susținut în esență de statele membre interveniente, arată că acțiunea Comisiei este inadmisibilă pentru motivul că este îndreptată exclusiv împotriva articolului 3 și a elementelor articolului 4 din decizia atacată (denumite în continuare „dispozițiile atacate”), care nu pot fi disociate de restul acestei decizii. Potrivit Consiliului, articolul 3 este interconectat cu restul deciziei atacate, mai exact cu articolul 1 din aceasta. Pe de o parte, aceste două dispoziții combinate permit Uniunii să dispună de drepturi de vot în cadrul Adunării [13], conferindu-i astfel posibilitatea de a-și exercita competența externă exclusivă în domeniile reglementate de Actul de la Geneva. Pe de altă parte, articolul 3 din decizia atacată garantează senioritatea și continuitatea protecției indicațiilor geografice [14] înregistrate în cele șapte state membre care sunt părți contractante la Acordul de la Lisabona (denumite în continuare „cele șapte state membre în cauză”) [15]. Anularea acestei dispoziții ar avea ca efect eliminarea beneficiului aderării depline și efective a Uniunii la Actul de la Geneva, precum și a beneficiului seniorității și continuității protecției indicațiilor geografice înregistrate anterior în temeiul Acordului de la Lisabona. Prin urmare, o astfel de anulare ar face conținutul deciziei atacate incompatibil cu obiectul și cu scopul acesteia, astfel cum sunt enunțate în special în considerentele (6), (8) și (9) ale deciziei. În ceea ce privește articolul 4 din decizia menționată, acesta este indisociabil de articolul 3 din aceeași decizie.

33. De altfel, Consiliul consideră că inadmisibilitatea cererii de anulare parțială a deciziei atacate este susținută de cererea Comisiei privind menținerea efectelor deciziei atacate. Consiliul susține că această cerere nu corespunde rațiunii de a fi a acestui tip de cerere, Comisia urmărind mai curând să obțină o revizuire pe fond a articolului 3 din această decizie.

[13] În această privință, articolul 22 alineatul (4) litera (b) punctul (ii) din Actul de la Geneva prevede că o OIG participă la vot în cadrul Adunării cu un număr de voturi egal cu numărul statelor sale membre care sunt părți la acest act.

[14] În înscrisurile lor, părțile utilizează expresia „indicații geografice” în sensul că include și denumirile de origine. Cu toate acestea, trebuie subliniat că domeniul de aplicare al Acordului de la Lisabona a fost limitat la denumirile de origine.

[15] Astfel cum arată Consiliul în partea introductivă a memoriului său în apărare, o nouă înregistrare a unei indicații geografice, în temeiul Actului de la Geneva, care ar fi efectuată de Uniune (iar nu de unul dintre cele șapte state membre în cauză), în calitate de nouă parte contractantă a Uniunii speciale, nu ar fi considerată o înregistrare de natură să asigure continuitatea înregistrării inițiale efectuate în temeiul Acordului de la Lisabona, ci o înregistrare *ex novo* în ceea ce privește părțile contractante terțe. Din punct de vedere juridic, acest lucru ar însemna că senioritatea indicației geografice acordate în temeiul Acordului de la Lisabona ar fi întreruptă în contextul Actului de la Geneva. Această întrerupere ar avea drept consecință faptul că titularii respectivelor drepturi de proprietate intelectuală ar risca să sufere pierderea nejustificată a unui element esențial al drepturilor lor dobândite.

34. Comisia răspunde susținând că dispozițiile în litigiu sunt detașabile de restul deciziei atacate. În opinia sa, autorizarea în litigiu nu este necesară pentru ca Uniunea să își poată exercita în mod corespunzător competența externă exclusivă în domeniile reglementate de acest act. Astfel, normele aplicabile ar putea fi interpretate în sensul că indicațiile geografice deja înregistrate de cele șapte state membre în cauză își păstrează senioritatea și după aderarea Uniunii. În plus, Adunarea nu ar vota în realitate, iar esența participării Uniunii nu s-ar materializa în cadrul Adunării. În consecință, renunțarea totală la orice influență asupra numărului de voturi de care dispune Uniunea ar putea fi cu greu considerată un element esențial al deciziei atacate. Comisia subliniază că hotărârile în care Curtea a statuat că anularea parțială a unui act nu era posibilă se refereau la dispozițiile de fond. Or, dispozițiile în litigiu nu au o asemenea natură. În opinia Comisiei, prezenta cauză se aseamănă mai mult cu cauzele referitoare la dispozițiile „instituționale”, care au fost întotdeauna considerate de Curte ca fiind separabile.

35. În ceea ce privește argumentul Consiliului referitor la solicitarea Comisiei de a menține efectele deciziei atacate, Comisia contestă relevanța lui. Potrivit acesteia, nu există niciun motiv pentru a considera că cererea de anulare a articolului 3 din această decizie este inadmisibilă pentru simplul fapt că este însoțită de o cerere de menținere a efectelor deciziei menționate.

36. Republica Italiană susține că acțiunea este inadmisibilă întrucât este introdusă numai împotriva Consiliului, în condițiile în care ar fi trebuit să fie introdusă și împotriva Parlamentului, care a aprobat decizia atacată în temeiul articolului 218 alineatul (6) litera (a) punctul (iii) TFUE.

37. În această privință, Comisia arată faptul că participarea Parlamentului la procedura de adoptare a deciziei atacate nu face din acesta autorul actului împotriva căruia poate fi introdusă o acțiune în anulare.

2. Apreciere

a) Cu privire la argumentele Consiliului

38. Rezultă din jurisprudența constantă a Curții că anularea în parte a unui act al Uniunii nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului. Curtea a statuat în mod repetat că această condiție nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a actului ar avea ca efect modificarea substanței acestuia [16]. În același sens, verificarea caracterului separabil al unor elemente ale unui act al Uniunii presupune examinarea domeniului de aplicare al acestora pentru a evalua dacă o anulare a acestor elemente ar modifica spiritul și substanța actului respectiv [17]. Pe de altă parte, problema dacă o anulare în parte ar modifica substanța actului Uniunii reprezintă un criteriu obiectiv, iar nu un criteriu subiectiv legat de voința politică a instituției care a adoptat actul în litigiu [18].

39. În această privință, fondul unui act juridic nu poate fi determinat fără a se ține seama de contextul juridic în care se înscrie adoptarea lui. În speță, decizia atacată este o decizie privind încheierea unui acord internațional, în sensul articolului 218 alineatul (6) TFUE. Este vorba despre un act prin care se exprimă consimțământul Uniunii de a se obliga printr-un tratat în

[16] Hotărârea din 8 decembrie 2020, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-626/18, EU:C:2020:1000, punctul 28 și jurisprudența citată).

[17] Hotărârea din 8 decembrie 2020, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-626/18, EU:C:2020:1000, punctul 29 și jurisprudența citată).

[18] Hotărârea din 8 decembrie 2020, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-626/18, EU:C:2020:1000, punctul 30 și jurisprudența citată).

sensul articolelor 11 și 15 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor între state și organizații internaționale sau între organizații internaționale [19], care corespunde actelor statelor menționate la articolele 11 și 15 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, încheiată la 23 mai 1969 [20]. Astfel, fondul deciziei atacate este determinat în mod necesar de elementele constitutive ale unui act care exprimă consimțământul Uniunii de a-și asuma obligații prin Actul de la Geneva.

40. În acest context, în ceea ce privește dispozițiile necontestate din decizia atacată, articolul 1 aprobă aderarea Uniunii la Actul de la Geneva, articolele 2 și 5 stabilesc modalitățile practice ale acestei aderări, iar articolul 6 stabilește data intrării în vigoare a acestei decizii. În plus, articolul 4 alineatul (1) al treilea paragraf din decizia menționată conține dispoziții care nu au legătură cu aderarea statelor membre la Actul de la Geneva. Aceste dispoziții corespund în esență dispozițiilor din propunerea de decizie și se referă la competențele Comisiei în contextul punerii în aplicare a Actului de la Geneva, fiind desemnată în acest articol drept autoritate competentă, în sensul articolului 3 din acest act.

41. În ceea ce privește dispozițiile în litigiu, mai întâi, articolul 3 din decizia atacată autorizează statele membre care doresc acest lucru să ratifice Actul de la Geneva sau să adere la acesta [21]. În al doilea rând, articolul 4 alineatul (1) primul și al doilea paragraf din această decizie stabilesc domeniul de aplicare a competențelor Uniunii și, respectiv, ale statelor membre care au aderat la acest act, precum și normele privind reprezentarea Uniunii și a acestor state membre. În sfârșit, articolul 4 alineatul (2) din decizia menționată prevede că Uniunea votează în cadrul Adunării și că statele membre care au ratificat Actul de la Geneva sau care au aderat la acesta nu își exercită dreptul de vot.

42. Din acest rezumat rezultă că dispozițiile în litigiu nu conțin elemente care să constituie o expresie a consimțământului Uniunii de a se obliga prin Actul de la Geneva. Se consideră că efectul pe care îl produce o decizie adoptată în temeiul articolului 218 alineatul (6) TFUE este deja produs prin articolul 1 din decizia atacată. Celelalte dispoziții din această decizie, inclusiv dispozițiile în litigiu, nu afectează nici domeniul de aplicare, nici conținutul și nici caracterul necondiționat al consimțământului exprimat la articolul 1 din decizia menționată și, prin urmare, nu au nicio incidență asupra fondului deciziei atacate. În consecință, dispozițiile în litigiu sunt separabile de restul deciziei atacate. Din aceste motive, considerăm că excepția de inadmisibilitate trebuie respinsă.

43. Această concluzie este susținută de faptul că nu există nicio obligativitate ca o decizie de autorizare a statelor membre să adere la Actul de la Geneva să fie adoptată în același timp cu decizia de aderare a Uniunii la acest act. Această autorizare de aderare a statelor membre ar putea fi acordată într-o decizie separată [22]. Astfel, din punctul de vedere al Actului de la Geneva, aderarea doar a Uniunii nu exclude aderarea ulterioară a statelor membre. Aceasta nu afectează nici nivelul de protecție a denumirilor de origine înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona.

44. În ceea ce privește argumentul Consiliului referitor la cererea de menținere a efectelor unui act anulat, împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia această cerere reprezintă o cerere suplimentară în raport cu cererea principală de anulare a deciziei atacate și nu constituie o cerere

[19] Încheiată la Viena la 21 martie 1986. Nu este încă în vigoare.

[20] *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331.

[21] Pentru simplificare, atunci când facem referire la scopul autorizării acordate la articolul 3 din decizia atacată, vom utiliza în continuare în prezentele concluzii termenul „a adera” pentru a acoperi atât aderarea la Actul de la Geneva, cât și ratificarea acestuia.

[22] Din observațiile Comisiei cu privire la memoriile în intervenție reiese că aceasta nu exclude posibilitatea adoptării unei astfel de decizii.

pentru revizuirea articolului 3 din această decizie de către Curte, care nu este posibilă în cadrul prezentei acțiuni. În consecință, aceasta nu are efecte asupra analizei admisibilității acțiunii sau asupra temeiniciei acesteia.

45. În aceste condiții, considerăm că dispozițiile în litigiu sunt elemente separabile de restul deciziei atacate și că acțiunea este, în consecință, admisibilă.

b) Cu privire la argumentul Republicii Italiene

46. Din articolul 263 TFUE rezultă că o acțiune în anulare este îndreptată împotriva autorului actului atacat, și anume instituția care l-a adoptat [23]. Actul atacat trebuie să fie imputabil acestei instituții [24].

47. În conformitate cu articolul 218 alineatul (6) primul paragraf din TFUE, Consiliul este cel care, la propunerea negociatorului, adoptă o decizie de încheiere a acordului. Această decizie îi este imputabilă, Consiliul fiind autorul actului respectiv.

48. Faptul că Parlamentul aprobă, potrivit articolului 218 alineatul (6) litera (a) TFUE, o decizie de încheiere a unui acord internațional care intră în competența Consiliului nu îl transformă în autorul acestei decizii. Aprobarea sa are ca obiect un act al unei alte instituții, și anume Consiliul.

49. În speță, având în vedere că decizia atacată a fost adoptată de Consiliu în temeiul articolului 218 alineatul (6) TFUE, acțiunea în anulare împotriva acestei decizii trebuie îndreptată exclusiv împotriva acestei instituții. O acțiune îndreptată împotriva Parlamentului ar fi considerată inadmisibilă. În consecință, argumentul Republicii Italiene trebuie înlăturat.

3. Concluzie privind excepția de inadmisibilitate

50. Având în vedere cele menționate anterior, considerăm că excepția de inadmisibilitate trebuie respinsă.

B. Pe fond

1. Cu privire la primul motiv

a) Argumentele părților

51. Primul motiv invocat de Comisie se întemeiază pe încălcarea articolului 218 alineatul (6) și a articolului 293 alineatul (1) TFUE, a principiului atribuirii competențelor consacrat la articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și a principiului echilibrului instituțional și a dreptului de inițiativă al Comisiei.

[23] Hotărârea din 11 septembrie 2003, Austria/Consiliul (C-445/00, EU:C:2003:445, punctul 32 și jurisprudența citată).

[24] A se vedea Lenaerts, K., Maselis, I., și Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 306, precum și Molinier, J., și Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, ediția a patra, LGDJ Lextenso, Paris, 2012, p. 203.

52. Potrivit Comisiei, Consiliul, întrucât a modificat propunerea de decizie prin introducerea posibilității conferite tuturor statele membre de a adera la Actul de la Geneva, ar fi acționat în lipsa oricărei inițiative a Comisiei, încălcând astfel articolul 293 alineatul (1) TFUE și aducând atingere echilibrului instituțional instituit la articolul 13 alineatul (2) TUE.

53. Comisia susține că Consiliul a adoptat în realitate două decizii: nu numai decizia privind aderarea Uniunii la Actul de la Geneva, ci și decizia privind aderarea statelor membre la acest act. Consiliul poate, în conformitate cu articolul 293 alineatul (1) TFUE, să modifice, hotărând în unanimitate, propunerea de decizie. Cu toate acestea, în speță, întrucât posibilitatea de a autoriza statele membre să adere la Actul de la Geneva nu a fost propusă de Comisie, a considera că introducerea acestei opțiuni constituie doar un „amendament" la propunerea de decizie ar aduce o gravă atingere dreptului de inițiativă al Comisiei. Comisia nu ar fi propus să li se permită statelor membre să adopte un act obligatoriu din punct de vedere juridic într-un domeniu care ține de competența exclusivă a Uniunii, în sensul articolului 2 alineatul (1) TFUE. Aceasta consideră că un act prin care Uniunea acționează și reglementează un domeniu și un act prin care Uniunea doar autorizează statele membre să acționeze, în cazul în care acestea doresc să o facă, nu au nici același obiect, nici același scop. O astfel de autorizare ar lăsa statelor membre o marjă largă de manevră pentru adoptarea unei decizii autonome și le-ar face responsabile în solidar, potrivit dreptului internațional, pentru punerea în aplicare a Actului de la Geneva. În ceea ce privește „scopul", acesta a fost completat de Consiliu.

54. Consiliul, susținut de intervenienți, răspunde arătând că, prin modificarea propunerii de decizie, a respectat o condiție de formă și o condiție de fond pe care trebuie să le respecte o modificare, în sensul articolului 293 alineatul (1) TFUE. Astfel, pe de o parte, Consiliul ar fi decis în unanimitate. Pe de altă parte, acesta nu s-ar fi îndepărtat de obiectul propunerii de decizie și nu i-ar fi modificat obiectivul. Modificările aduse ar viza numai ca Uniunea să devină parte la Actul de la Geneva și să fie în măsură să își exercite în mod corespunzător competența exclusivă în limitele acestui act, menținând în același timp senioritatea și continuitatea indicațiilor geografice deja înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona. În ceea ce privește scopul propunerii de decizie, Consiliul susține că acesta privește exercitarea corectă a competenței exclusive a Uniunii.

55. Consiliul susține că acceptarea argumentului potrivit căruia adoptarea unei decizii a Consiliului de modificare a propunerii Comisiei ar echivala cu inexistența unei propuneri ar lipsi de conținut dreptul de modificare care îi este conferit prin articolul 293 alineatul (1) TFUE, lipsindu-l de orice efect util. Consiliul respinge ca arbitrară și artificială afirmația Comisiei potrivit căreia acesta ar fi adoptat în realitate două decizii.

56. Potrivit Republicii Italiene, articolul 293 TFUE nu este aplicabil procedurii reglementate de articolul 218 TFUE. De fapt, decizia de a încheia un acord ar fi reglementată de articolul 218 alineatul (6) TFUE, care prevede că Consiliul adoptă decizia respectivă „la propunerea negociatorului". Nu ar fi prevăzută nicio propunere a Comisiei, această instituție intervenind ca negociator, iar nu ca atare în cadrul procedurii. Astfel, în procedura în cauză, asimilarea unei propuneri a Comisiei cu cea prevăzută cu titlu general la articolul 293 alineatul (1) TFUE, în scopul deliberărilor Consiliului „la propunerea Comisiei", nu ar fi în niciun caz imaginabilă.

57. Argumentul invocat de Republica Italiană trebuie examinat înaintea celor ale Consiliului.

b) Apreciere

1) Cu privire la aplicabilitatea articolului 293 alineatul (1) TFUE

58. Potrivit Republicii Italiene, articolul 293 alineatul (1) TFUE nu se aplică deciziilor privind încheierea unor acorduri internaționale, articolul 218 TFUE fiind singurul articol aplicabil unor astfel de decizii.

59. Articolele 218 și 293 TFUE se regăsesc în părți diferite din Tratatul FUE. În timp ce primul este cuprins în titlul V, „Acordurile internaționale”, din partea a cincea din TFUE, cel de al doilea este cuprins în capitolul 2, intitulat „Actele juridice ale Uniunii, procedurile de adoptare și alte dispoziții”, din titlul I din partea a șasea din TFUE.

60. Partea a șasea din Tratatul FUE conține dispoziții generale privind organizarea și funcționarea instituțiilor, precum și tipologia actelor juridice ale Uniunii și procedurile de adoptare a acestora. Aceste dispoziții se aplică împreună cu dispozițiile din celelalte părți din Tratatul FUE, în măsura în care acestea din urmă conțin trimiteri la instituțiile sau la actele juridice ale Uniunii, fără a aduce atingere eventualelor derogări de la normele care decurg din dispozițiile generale ale părții a șasea din Tratatul FUE, care rezultă din dispozițiile specifice cuprinse în alte părți din tratat. Rezultă că, în principiu, articolul 293 TFUE se aplică deciziilor adoptate în temeiul dispozițiilor titlului V din partea a cincea din Tratatul FUE.

61. Pe lângă argumentul de natură sistemică prezentat la punctul precedent, trebuie remarcat că modul de redactare a articolului 293 TFUE nu lasă nicio îndoială cu privire la domeniul său de aplicare. Prima parte a acestei dispoziții prevede în mod expres că aceasta se aplică întotdeauna în cazul în care tratatele (iar nu numai dispozițiile din partea a șasea din Tratatul FUE) prevăd că Consiliul hotărăște la propunerea Comisiei. Prin urmare, singura condiție de aplicare a acestei dispoziții este ca o dispoziție din tratate să prevadă adoptarea unui act de către Consiliu la propunerea Comisiei. Domeniul său de aplicare nu este deci limitat în special la procedurile legislative. În consecință, atunci când din dispozițiile părții a cincea din TFUE rezultă că Consiliul acționează la propunerea Comisiei, articolul 293 TFUE este aplicabil.

62. Trebuie remarcat faptul că fiecare acțiune externă a Uniunii are și o componentă internă. Titlul V din partea a cincea din Tratatul FUE conține dispoziții care reglementează repartizarea competențelor între instituții și modalitățile de acțiune ale acestora în ceea ce privește negocierea și încheierea acordurilor internaționale. Aceasta ține de componenta externă a unei acțiuni a Uniunii. Totuși, această acțiune externă a Uniunii se reflectă în cadrul Uniunii, în special în deciziile privind încheierea acordurilor.

63. Normele privind adoptarea actelor juridice necesare pentru încheierea acordurilor internaționale constituie norme speciale în raport cu normele generale care reglementează adoptarea actelor juridice ale Uniunii. Normele speciale nu au ca efect neaplicarea normelor generale, ci aplicarea lor în măsura în care dispozițiile speciale nu prevăd derogări de la acestea. În această privință, din articolul 218 TFUE nu rezultă că norma prevăzută la articolul 293 alineatul (1) TFUE nu se aplică unei decizii adoptate în temeiul articolului 218 alineatul (6) TFUE.

64. Prezenta cauză intră sub incidența politicii comerciale comune. Rezultă din articolul 207 alineatul (3) TFUE că, în acest domeniu, Comisia are competența de a negocia acorduri internaționale. Așadar, atunci când Consiliul adoptă o decizie în acest domeniu în temeiul articolului 218 alineatul (6) TFUE la propunerea negociatorului, acesta acționează la propunerea Comisiei.

65. Rezultă din tot ceea ce precedă că articolul 293 alineatul (1) TFUE se aplică unei decizii de aderare la un acord internațional atunci când Consiliul adoptă această decizie la propunerea Comisiei. În consecință, considerăm că argumentul invocat de Republica Italiană ar trebui respins ca nefondat.

2) Cu privire la argumentația Comisiei

66. Prin intermediul primului motiv, Comisia reproșează Consiliului că a încălcat principii de bază ale ordinii juridice a Uniunii, și anume principiul atribuirii competențelor și principiul echilibrului instituțional. Consiliul nu a respectat dreptul de inițiativă al Comisiei prin adoptarea autorizării în litigiu în lipsa unei propuneri a Comisiei care să prevadă o astfel de autorizare.

67. În această privință, în conformitate cu articolul 13 alineatul (2) TUE, care enunță principiul echilibrului instituțional, fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea.

68. În plus, articolul 17 alineatul (2) TUE prevede că actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai „la propunerea” Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel, celelalte acte putând fi adoptate la propunerea Comisiei în cazul în care tratatele prevăd acest lucru. Această dispoziție ridică la rang constituțional prerogativa Comisiei potrivit căreia aceasta este instituția care are, în principiu, dreptul de inițiativă în ceea ce privește adoptarea actelor juridice ale Uniunii.

69. Acest drept de inițiativă al Comisiei, consacrat și la articolul 289 TFUE în legătură cu actele legislative, implică faptul că revine Comisiei sarcina de a decide dacă prezintă sau nu o propunere de act legislativ, cu excepția cazului în care ar avea obligația de a proceda astfel potrivit dreptului Uniunii. În temeiul acestei competențe, în cazul prezentării unei propuneri de act legislativ, revine tot Comisiei, care, în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) TUE, promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop, sarcina de a determina obiectul, scopul și conținutul respectivei propuneri [25]. Același lucru este valabil și pentru propunerile de acte fără caracter legislativ ale Comisiei [26].

70. Celelalte dispoziții invocate de Comisie, și anume articolul 218 alineatul (6) și articolul 293 alineatul (1) TFUE, concretizează această prerogativă a Comisiei. Acest ultim articol prevede că, în cazul în care, în temeiul tratatelor, Consiliul hotărăște la propunerea Comisiei, acesta poate modifica propunerea numai hotărând în unanimitate. Trebuie remarcat faptul că, spre deosebire în special de articolul 289 TFUE, articolul 293 TFUE nu folosește termenul „legislativ”. Rezultă că domeniul său de aplicare nu poate fi considerat ca fiind limitat la actele adoptate potrivit procedurii legislative, fie ea ordinară sau specială.

[25] Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia (C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 70).

[26] Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul (C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctul 147).

71. Toate dispozițiile sus-menționate din tratate permit să se asigure în cadrul Uniunii „un echilibru între, pe de o parte, organismul european, care are vocația de a exprima interesul general al Uniunii, și, pe de altă parte, guvernele, în cadrul Consiliului, conștiente de autoritatea lor și de atributele suveranității lor, și [Parlamentul], emanația popoarelor Europei” [27]. Rezultă de aici în special că Consiliul nu poate acționa în vederea adoptării unui act legislativ atât timp cât nu a primit o propunere [28]. Atunci când modifică o astfel de propunere, chiar și în unanimitate, acesta nu o poate denatura, adică nu îi poate modifica în mod fundamental substanța, întrucât ar aduce atingere monopolului în materie de inițiativă al Comisiei [29]. Acest lucru este valabil și pentru alte acte juridice ale Uniunii.

72. În acest context, primul motiv invocat de Comisie poate fi admis numai cu condiția ca modificarea adusă de Consiliu să fi depășit limitele stabilite de Comisie în ceea ce privește obiectul, scopul și conținutul actului care a făcut obiectul propunerii sale.

73. Obiectul, scopul și conținutul propunerii de act juridic a cărui adoptare este propusă de Comisie sunt determinate în mod necesar de contextul juridic în care se înscrie actul propus. Astfel cum am subliniat deja în cadrul analizei noastre privind excepția de inadmisibilitate, Comisia a propus adoptarea unei decizii de încheiere a unui acord internațional în sensul articolului 218 alineatul (6) TFUE. Astfel, obiectul, scopul și conținutul acestei propuneri sunt determinate de efectul avut în vedere de Comisie, care este în speță aderarea Uniunii la Actul de la Geneva.

74. În această privință, pe de o parte, trebuie observat că posibilitatea oferită statelor membre de a adera la Actul de la Geneva nu este un element constitutiv al exprimării consimțământului Uniunii de a se obliga prin acest act. Prin urmare, nu este indispensabilă acordarea unei astfel de posibilități pentru a obținerea efectului aderării la Actul de la Geneva. Situația ar fi diferită numai în cazul în care Uniunea nu ar putea fi parte la un acord internațional, pentru motivul că aderarea la acesta este posibilă numai pentru state [30]. Nu este cazul în speță. Aderarea Uniunii în nume propriu la Actul de la Geneva este pe deplin posibilă în temeiul dispozițiilor acestui act.

75. Pe de altă parte, trebuie să se admită că autorizarea în litigiu rămâne strâns legată de aderarea Uniunii la Actul de la Geneva, în măsura în care permite rezolvarea problemelor, cel puțin potențiale, pe care le ridică, pe de o parte, aplicarea în practică a acestui act în ceea ce privește dreptul de vot al Uniunii în cadrul Adunării și, pe de altă parte, senioritatea și continuitatea protecției drepturilor dobândite în temeiul Acordului de la Lisabona. În plus, dispozițiile în litigiu nu modifică și nu repun în discuție consimțământul Uniunii de a se obliga prin Actul de la Geneva. Dispozițiile în litigiu au, așadar, legătură cu obiectul, cu scopul și cu conținutul actului care a făcut obiectul propunerii de decizie.

76. În acest context, trebuie totuși să se verifice dacă autorizarea în litigiu, chiar neafectând consimțământul Uniunii de a se obliga prin Actul de la Geneva și fiind legată de aderarea Uniunii la acesta, produce efecte care depășesc obiectul, scopul și conținutul propunerii de decizie a

[27] A se vedea Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, ed. a doua, Larcier, Bruxelles, 2016, p. 275.

[28] A se vedea Van Raepenbusch, S., *op. cit.*, p. 276.

[29] A se vedea Van Raepenbusch, S., *op. cit.*, p. 276 și 277.

[30] Într-o asemenea situație, consimțământul Uniunii de a-și asuma obligații printr-un tratat nu ar fi produs efecte juridice în raport cu părțile contractante. Un astfel de consimțământ ar putea fi exprimat numai de statele membre acționând în nume propriu, dar în interesul Uniunii. În această ipoteză, în locul consimțământului Uniunii, decizia Consiliului ar putea prevedea autorizarea statelor membre să își exprime propriul consimțământ.

Comisiei până în punctul în care efectele produse sunt atât de îndepărtate și de distincte de efectele avute în vedere de această propunere de decizie încât adoptarea unui act care să producă aceste efecte ar fi necesitat o inițiativă separată din partea Comisiei.

77. Considerăm că aceasta este situația în speță, întrucât, astfel cum susține Comisia, autorizarea în litigiu conduce efectiv la crearea condițiilor ce permit statelor membre să acționeze alături de Uniune ca subiecte independente de drept internațional public într-un domeniu care ține de competențele externe exclusive ale Uniunii.

78. Or, acest efect al autorizării în litigiu este, în opinia noastră, contrar unuia dintre principiile constituționale ale ordinii juridice a Uniunii prevăzut la articolul 2 alineatul (1) TFUE. Această dispoziție stabilește principiul conform căruia acțiunea statelor membre într-un domeniu de *competență exclusivă*[31] a Uniunii este interzisă[32], cu excepția cazului în care Uniunea decide contrariul și abilitează statele membre să acționeze în acest sens.

79. Indiferent de condițiile unei astfel de abilitări, ce reprezintă problematica de fond ridicată prin al doilea motiv al acțiunii, considerăm că această abilitare, care constituie prin definiție o excepție importantă de la o normă de natură constituțională, necesită o propunere din partea Comisiei, cu excepția cazului în care nu este necesară atunci când Uniunea nu poate acționa ca urmare a normelor de drept internațional care prevăd limitări privind admisibilitatea acțiunilor OIG.

80. Orice altă interpretare ar avea drept consecință periclitarea echilibrului dintre instituția a cărei misiune este de a exprima interesul general al Uniunii și guverne, echilibru care se află în centrul construcției juridice a Uniunii[33]. Într-adevăr, pentru a eluda limitările inerente caracterului exclusiv al competențelor Uniunii în anumite domenii, ar fi suficient ca Consiliul să abiliteze din proprie inițiativă statele membre să acționeze în sensul articolului 2 alineatul (1) TFUE atunci când adoptă un act propus de Comisie ce nu prevede o astfel de abilitare. În contextul relațiilor externe, acest lucru ar putea avea drept consecință faptul că Consiliul ar putea autoriza statele membre, chiar și într-un domeniu care intră în competențele exclusive ale Uniunii, să acționeze în paralel cu Uniunea, ceea ce ar putea repune în discuție natura exclusivă a competenței acesteia[34].

81. Având în vedere caracterul excepțional al abilitării prevăzute la articolul 2 alineatul (1) TFUE și lipsa necesității de a atinge prin autorizarea în litigiu obiectivele formulate de Comisie în propunerea de decizie, autorizarea în litigiu ar trebui considerată o măsură distinctă, care nu se încadrează în limitele stabilite de Comisie în propunerea de decizie. În consecință, este pe deplin justificat să se admită, astfel cum susține Comisia, că autorizarea în litigiu ar trebui considerată o decizie separată care necesită o propunere din partea Comisiei pentru a putea fi adoptată. Aceasta înseamnă că autorizarea în litigiu se situează în afara limitelor determinate prin obiectivul, scopul și conținutul propunerii de decizie.

82. Prin urmare, având în vedere faptul că autorizarea în litigiu a fost acordată de Consiliu fără o propunere din partea Comisiei, trebuie să se considere că, atunci când a modificat propunerea de decizie prin adăugarea dispozițiilor în litigiu care prevăd autorizarea în litigiu, Consiliul a încălcat

31 Sublinierea noastră.

32 Acest principiu este calificat drept „Sperrwirkung” („efect de blocaj”) de doctrina germană; a se vedea Obwexer, W., „AEUV Art. 2”, în H. von der Groeben, H., Schwarze, J., și Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, ed. a șaptea, Nomos, Baden-Baden, 2015, paragraful 16.

33 A se vedea punctul 71 din prezentele concluzii.

34 A se vedea în această privință și Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-137/12, EU:C:2013:441, punctul 96).

articolul 17 alineatul (2) TUE, articolul 293 alineatul (1) TFUE, principiul atribuirii competențelor prevăzut la articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și principiul echilibrului instituțional și dreptul de inițiativă al Comisiei.

3) Concluzie intermediară

83. Având în vedere ceea ce precedă, propunem Curții să admită primul motiv al acțiunii.

2. Cu privire la al doilea motiv

84. Rezultatul analizei primului motiv face inutilă examinarea celui de al doilea motiv. Cu toate acestea, vom analiza al doilea motiv pentru situația în care Curtea nu împărtășește analiza noastră cu privire la primul motiv, considerând că, în pofida lipsei unei propuneri din partea Comisiei, Consiliul a avut dreptul de a aduce modificări propunerii de decizie.

a) Argumentele părților

85. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia reproșează Consiliului că a încălcat articolul 2 alineatul (1) TFUE și articolul 207 TFUE, precum și obligația de motivare. Potrivit acesteia, prin autorizarea statelor membre să acționeze într-un domeniu care ține de competența exclusivă a Uniunii, Consiliul și-a depășit competențele și nu și-a motivat suficient decizia. Chiar dacă astfel de autorizări referitoare la acordurile internaționale au fost conferite în trecut de Consiliu într-un domeniu care intră în competența exclusivă a Uniunii, ele au avut totuși un caracter excepțional. Acestea au fost acordate, pe de o parte, în situații în care Uniunea nu putea acționa în nume propriu [35] și, pe de altă parte, în situații de acorduri bilaterale în care a decis să nu acționeze ea însăși [36]. În aceste decizii de acordare a unei asemenea autorizări, Consiliul a subliniat adesea caracterul excepțional al acestei autorizări. Cu toate acestea, autorizarea în litigiu este una generală și nu este nici condițională, nici temporară. Comisia consideră că „garanția internă" privind respectarea competenței exclusive a Uniunii, prevăzută la articolul 4 din decizia atacată, nu este suficientă pentru a asigura compatibilitatea acestei decizii cu tratatele sau pentru a evita „estomparea" poziției internaționale a Uniunii.

86. În ceea ce privește problema dreptului de vot al Uniunii în cadrul Adunării, Comisia susține că articolul 3 din decizia atacată nu oferă un remediu adecvat în acest sens întrucât statele membre sunt libere să dea sau să nu curs autorizării în litigiu. În schimb, aderarea statelor membre la Actul de la Geneva ar îngreuna eforturile Comisiei de a obține modificarea clauzelor referitoare la regulile de vot ale OIG în cauză și de a permite Uniunii să dispună în dreptul internațional de un statut asemănător celui al statelor atunci când acționează într-un domeniu care ține de competența sa exclusivă. De altfel, Comisia subliniază că importanța dreptului de vot nu trebuie supraestimată în speță, având în vedere că Adunarea, care se ocupă în principal de chestiuni administrative, nu decide decât foarte rar prin vot, ci mai degrabă prin consens.

[35] A se vedea în special Decizia 2003/93/CE a Consiliului din 19 decembrie 2002 de autorizare a statelor membre să semneze, în interesul Comunității, Convenția de la Haga din 1996 privind competența, legea aplicabilă, recunoașterea, executarea și cooperarea în materie de răspundere părintească și de măsuri privind protecția copilului (JO 2003, L 48, p. 1).

[36] A se vedea în special Regulamentul (CE) nr. 662/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 de stabilire a unei proceduri pentru negocierea și încheierea acordurilor între statele membre și țări terțe privind anumite aspecte referitoare la legea aplicabilă obligațiilor contractuale și necontractuale (JO 2009, L 200, p. 25).

87. În ceea ce privește problema senioritățiiînregistrărilor în temeiul Acordului de la Lisabona și a continuității protecției, în opinia Comisiei, Curtea nu poate considera cert faptul că senioritatea s-ar modifica în absența aderării statelor membre care sunt părți la acest acord.

88. În ceea ce privește motivarea deciziei atacate, Comisia susține că considerentul (8) al acestei decizii este în mod intrinsec contradictoriu. Potrivit Comisiei, în timp ce prima teză pare să „dea o șansă” Adunării să abordeze problema drepturilor de vot ale Uniunii, a doua teză indică totuși că este „oportun” să se acorde o autorizare statelor membre, indiferent de ceea ce ar putea decide viitoarea Adunare.

89. Consiliul, susținut de statele membre intervenientе, consideră că interpretarea restrictivă a articolului 2 alineatul (1) TFUE preconizată de Comisie nu este susținută nici de o interpretare literală, nici de una teleologică. Potrivit Consiliului, această dispoziție urmărește să reconcilieze propria evoluție constituțională a Uniunii, prin atribuirea unor competențe adesea exclusive, cu o ordine juridică internațională care are statele drept subiecți principali. Pentru a-și atinge obiectivele pe scena internațională, Uniunea ar trebui să valorifice pe deplin poziția statelor membre, în calitate de actori internaționali cu drepturi depline, pentru a-și spori eficacitatea și a asigura exercitarea corespunzătoare a drepturilor sale la nivel internațional. Consiliul susține că ar trebui să poată autoriza statele membre să acționeze în interesul Uniunii, respectând pe deplin, pe de o parte, competența exclusivă a Uniunii și, pe de altă parte, sistemul de repartizare a competențelor între instituțiile Uniunii, care atribuie fiecăreia dintre acestea propriul rol în cadrul structurii instituționale a Uniunii și în îndeplinirea sarcinilor atribuite acesteia.

90. În ceea ce privește argumentul Comisiei întemeiat pe nemotivare, Consiliul consideră că decizia atacată conține o explicație suficientă a circumstanțelor care justifică autorizarea în litigiu, acordată într-un context cunoscut de Comisie. Prin urmare, acest argument ar trebui respins.

b) Apreciere

1) Cu privire la articolul 2 alineatul (1) TFUE

91. Așa cum am subliniat deja, analiza care urmează va fi relevantă numai în cazul în care Curtea nu împărtășește concluziile noastre cu privire la primul motiv și consideră, contrar propunerii pe care o formulăm, că, în conformitate cu articolul 293 TFUE, Consiliul avea dreptul să formuleze amendamentul contestat la propunerea de decizie fără să fi fost prezentată o propunere în această privință de către Comisie.

92. Al doilea motiv este în realitate legat în mod intrinsec de primul motiv, în măsura în care acestea vizează aceeași problematică, și anume cea a competenței de a autoriza statele membre să acționeze într-un domeniu care ține de competența exclusivă a Uniunii în contextul relațiilor externe. Cu toate acestea, în timp ce primul motiv se referă la relația dintre normele prevăzute la articolul 2 alineatul (1) TFUE și dreptul de inițiativă al Comisiei, cel de al doilea motiv privește interpretarea articolului 2 alineatul (1) TFUE.

93. Prin urmare, analiza celui de al doilea motiv necesită stabilirea interpretării articolului 2 alineatul (1) TFUE, în condițiile în care această dispoziție prevede posibilitatea ca Uniunea să abiliteze statele membre să legifereze și să adopte acte obligatorii din punct de vedere juridic

într-un domeniu care ține de competența exclusivă a Uniunii. În speță, competența exclusivă a Uniunii nu este contestată și niciuna dintre părți nu are îndoieli că autorizarea în litigiu intră în domeniul de aplicare al articolului 2 alineatul (1) TFUE.

94. Astfel cum am arătat deja [37], articolul 2 alineatul (1) TFUE stabilește un principiu constituțional de drept al Uniunii care concretizează principiul atribuirii. Importanța sa este subliniată prin locul pe care îl ocupă în Tratatul FUE, printre primele dispoziții, consacrate principiilor.

95. În privința abilitării statelor membre, articolul 2 alineatul (1) TFUE reprezintă o codificare a jurisprudenței Curții, în special a Hotărârilor Donckerwolcke și Schou [38], Bulk Oil (Zug) [39] și Werner [40]. Comisia consideră că acesta este de asemenea o codificare a jurisprudenței Curții referitoare la acțiunea externă a Uniunii în situațiile în care Uniunea este împiedicată să acționeze în nume propriu din cauza normelor de drept internațional sau în cazul în care, deși nu este împiedicată, decide să nu acționeze în timp ce statele membre intenționează să o facă. Trebuie remarcat că doctrina pare să considere acțiunea statelor membre ca „administratori" ai Uniunii [41] mai curând ca o excepție necodificată în tratate, nemenționată direct la articolul 2 alineatul (1) TFUE [42].

96. Oricare ar fi fost intențiile autorilor tratatelor, modul de redactare a articolului 2 alineatul (1) TFUE militează, în ceea ce privește abilitarea statelor membre, în favoarea unei interpretări largi a domeniului său de aplicare. Prin urmare, nu se poate considera că această normă se aplică doar în situațiile invocate de Comisie. Comisia însăși nu pare să excludă faptul că statele membre sunt abilitate să acționeze și în alte situații.

97. Așadar, întrebarea care este în centrul celui de al doilea motiv urmărește să se determine care sunt condițiile, în cazul în care acestea există, pentru a recurge la abilitarea prevăzută la articolul 2 alineatul (1) TFUE. De fapt, într-o acțiune în anulare, Curtea nu are competența să aprecieze care sunt cele mai bune mijloace pentru a garanta Uniunii un statut adecvat în raport cu alte părți la un acord internațional și Curtea nici nu este în măsură să o facă. În schimb, revine Curții să aprecieze dacă erau îndeplinite condițiile pentru a recurge la abilitarea prevăzută la articolul 2 alineatul (1) TFUE.

98. În această privință observăm că părțile nu par să pună la îndoială faptul că posibilitatea de a abilita statele membre să acționeze într-un domeniu care ține de competența exclusivă a Uniunii nu poate fi considerată nelimitată sau necondiționată [43]. Rezultă din principiul atribuirii competențelor că, în cazul în care statele membre transferă Uniunii competența lor într-un

37 A se vedea punctul 78 din prezentele concluzii.

38 Hotărârea din 15 decembrie 1976 (41/76, EU:C:1976:182).

39 Hotărârea din 18 februarie 1986 (174/84, EU:C:1986:60).

40 Hotărârea din 17 octombrie 1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

41 A se vedea Hotărârea din 5 mai 1981, Comisia/Regatul Unit (804/79, EU:C:1981:93, punctul 30). A se vedea de asemenea în acest sens Cremona, M., „Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union", în Arnull, A., Barnard, C., Dougan, M., și Spaventa, E. (editori), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, Londra, 2011, p. 435-458.

42 A se vedea în această privință Obwexer, W, „AEUV Art. 2", în H. von der Groeben, H., *op. cit.*, și Pelka, S. C., „AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten]", în Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., Schoo, J., (ed.), *EU-Kommentar*, ed. a patra, Nomos, Baden-Baden, 2019, paragraful 12.

43 Astfel cum a observat avocatul general Pitruzzella în Concluziile prezentate în cauzele conexate Hessischer Rundfunk (C-422/19 și C-423/19, EU:C:2020:756, punctul 43), pentru a fi compatibilă cu configurarea constituțională a competențelor exclusive ale Uniunii, o astfel de abilitare nu poate avea decât un caracter limitat și nu va putea ocaziona o modificare permanentă a repartizării competențelor între Uniune și statele membre care rezultă din această configurare.

anumit domeniu și conferă această competență Uniunii cu titlu de competență exclusivă, exercitarea acestei competențe de către statele membre trebuie să fie considerată contrară acestui principiu. Acest lucru pare să reiasă din textul articolului 2 alineatul (1) TFUE, care subliniază caracterul excepțional al abilitării statelor membre prevăzute de acest articol. Pe de o parte, această abilitare este prezentată ca o excepție de la regula stabilită la partea de început a articolului 2 TFUE și, pe de altă parte, recurgerea la această abilitare nu este supusă deciziei statelor membre, ci deciziei Uniunii [44].

99. În cazul în care o acțiune este permisă numai în mod excepțional, trebuie să existe justificări obiective pentru a recurge la ea. O astfel de acțiune ar trebui să urmărească un obiectiv justificat, să fie în măsură să atingă acest obiectiv și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge, în caz contrar, atribuirea în tratate a unei competențe Uniunii drept competență exclusivă ar putea fi contestată cu ușurință.

100. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, revine părții interesate sarcina de a prezenta elementele care pot dovedi caracterul exclusiv al competenței externe a Uniunii de care aceasta intenționează să se prevaleze [45]. Prin analogie, trebuie admis, în opinia noastră, că revine părții care invocă excepția prevăzută la articolul 2 alineatul (1) TFUE sarcina de a prezenta elementele care justifică recurgerea la abilitarea prevăzută de acesta. Prin urmare, în speță, revine Consiliului sarcina de a demonstra existența unei justificări obiective pentru a acorda statelor membre autorizarea în litigiu, posibilitatea de a atinge obiectivele avute în vedere prin intermediul acestei autorizări, precum și faptul că autorizarea menționată nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective.

101. În această privință, Consiliul invocă două justificări, prima fiind întemeiată pe necesitatea de a garanta că Uniunea dispune de drept de vot în cadrul Adunării, iar a doua, pe necesitatea de a asigura protecția drepturilor dobândite care rezultă din înregistrările efectuate în temeiul Acordului de la Lisabona.

102. Considerăm că aceste justificări vin să susțină o eventuală recurgere de către Uniune la abilitarea prevăzută la articolul 2 alineatul (1) TFUE.

103. Într-adevăr, în primul rând, nu se poate respinge argumentul Consiliului cu privire la existența problemei dreptului de vot al OIG în cadrul Adunării. Interpretarea literală a articolului 22 din Actul de la Geneva permite să se susțină că, în cazul unui vot în cadrul Adunării, Uniunea nu dispune de drept de vot dacă niciunul dintre statele membre nu este parte la acest act. Adunarea nu este un organism lipsit de competențe. În conformitate cu Actul de la Geneva, aceasta are competențe concrete care pot avea impact asupra drepturilor și obligațiilor părților și ale operatorilor economici. Chiar dacă decizia de supunere la vot este prevăzută numai în subsidiar, ea nu este exclusă. În acest context, o abilitare în sensul articolului 2 alineatul (1) TFUE care garantează că Uniunea are drept de vot în cadrul Adunării nu poate fi considerată nejustificată [46].

[44] A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 decembrie 1976, Donckerwolcke și Schou (41/76, EU:C:1976:182, punctul 32), Hotărârea din 17 octombrie 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punctul 12), precum și Hotărârea din 17 octombrie 1995, Leifer și alții (C-83/94, EU:C:1995:329, punctul 12).

[45] A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2014, Comisia/Consiliul (C-114/12, EU:C:2014:2151, punctul 75), precum și Hotărârea din 20 noiembrie 2018, Comisia/Consiliul (ZMP antarctică) (C-626/15 și C-659/16, EU:C:2018:925, punctul 115).

[46] Comisia susține că o astfel de autorizare nu a fost acordată în urma încheierii Tratatului de la Marrakesh pentru facilitarea accesului la operele publicate al nevăzătorilor, al persoanelor cu deficiențe de vedere și al persoanelor care au alte dificultăți de citire a textelor imprimate, adoptat la 27 iunie 2013 de OMPI, care conține aceleași clauze privind dreptul de vot al OIG [a se vedea articolul 13 alineatul (3) din acest tratat]. În opinia noastră, acest argument este inoperant. Astfel, lipsa de acțiune pentru a remedia anumite probleme legate de punerea în aplicare a unui acord nu impune inacțiunea în legătură cu aceeași problemă în cadrul unui alt acord.

104. Același lucru este valabil, în al doilea rând, pentru argumentul Consiliului privind necesitatea de a asigura continuitatea protecției denumirilor de origine înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona. În timp ce articolul 31 din Actul de la Geneva pare să garanteze continuitatea acestei protecții chiar și în lipsa aderării celor șapte state membre în cauză, nu este exclus ca nivelul acestei protecții să fie inferior celui oferit în cazul includerii denumirilor de origine, înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona, în sistemul instituit prin Actul de la Geneva.

105. În această privință, în primul rând, considerăm că articolul 31 din Actul de la Geneva nu permite asigurarea protecției denumirilor de origine în relațiile dintre cele șapte state membre în cauză (în cazul în care nu ar adera la acest act) și statele care sunt părți doar la Actul de la Geneva (și anume statele terțe care nu sunt părți la Acordul de la Lisabona). În lipsa aderării la Actul de la Geneva a unuia dintre cele șapte state membre în cauză, denumirile de origine înregistrate de unul dintre ele înainte de intrarea în vigoare a acestui act nu vor beneficia, în lipsa unei noi înregistrări, de protecție în statele părți la actul menționat care nu sunt părți la Acordul de la Lisabona. Desigur, o eventuală nouă înregistrare ar putea fi efectuată de Uniune, însă nicio dispoziție din Actul de la Geneva nu permite să se considere cu certitudine că senioritatea unei denumiri de origine înregistrate din nou ar fi determinată pe baza înregistrării efectuate în temeiul Acordului de la Lisabona de statul membru în cauză.

106. Într-o a doua etapă, cele șapte state membre în cauză ar fi private de posibilitatea de a-și include denumirile de origine deja înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona în sistemul de protecție instituit prin Actul de la Geneva. În această situație, chiar și fără riscul de „pierdere” a drepturilor dobândite, anumite beneficii derivate din participarea la un sistem conceput, potrivit autorilor săi, cu intenția de a-l face mai atractiv decât sistemul anterior și aparent destinat să îl înlocuiască riscă să fie excluse pentru operatorii în cauză.

107. Desigur, interpretarea dispozițiilor Actului de la Geneva în sensul că aderarea Uniunii are ca efect faptul că Uniunea se substituie statelor membre care sunt părți la Acordul de la Lisabona ar permite evitarea problemelor în cauză. Cu toate acestea, un astfel de efect nu este prevăzut în mod expres de Actul de la Geneva. Uniunea, în calitate de parte contractantă, nu este în măsură să impună o asemenea interpretare celorlalte părți contractante sau Secretariatului OMPI. Această incertitudine cu privire la consecințele juridice impune o abordare prudentă. Trebuie să se ia măsurile necesare pentru a se asigura că nu este pusă în pericol situația juridică a operatorilor care au efectuat deja înregistrări în temeiul Acordului de la Lisabona.

108. Considerăm că autorizarea în litigiu constituie o măsură care permite eliminarea riscurilor legate de dreptul de vot al Uniunii în cadrul Adunării și de continuitatea protecției denumirilor de origine înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona. Astfel, această autorizare, chiar dacă nu elimină în sine aceste riscuri, permite statelor membre să facă acest lucru în urma aderării lor la Actul de la Geneva.

109. Pentru a elimina aceste riscuri, nu este însă necesar ca aceste șapte state membre să fie obligate să adere la Actul de la Geneva. Este suficient să li se ofere o astfel de posibilitate. Având în vedere anumite obligații care decurg din aderare, ar trebui să se lase la latitudinea statelor membre în cauză să decidă dacă este necesară aderarea lor la Actul de la Geneva, ținând seama de numărul de înregistrări efectuate în temeiul Acordului de la Lisabona și de interesele titularilor de drepturi care rezultă din acestea.

110. Desigur, este adevărat că, în cazul în care niciunul dintre statele membre în cauză nu ar fi făcut uz de posibilitatea oferită de autorizarea în litigiu, problema dreptului de vot al Uniunii în cadrul Adunării nu ar fi fost rezolvată. Cu toate acestea, Consiliul a avut motive să considere că anumite state membre vor profita de această posibilitate, iar aderarea celor două state membre la Actul de la Geneva a avut loc într-adevăr.

111. Întrucât autorizarea în litigiu constituie deci o măsură care permite eliminarea riscurilor legate de dreptul de vot al Uniunii în cadrul Adunării și de continuitatea protecției denumirilor de origine înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona, este necesar să se verifice dacă ea depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului sus-menționat.

112. Considerăm că nu există alte modalități care să permită atingerea obiectivului în cauză. Desigur, ar fi posibil să se încerce convingerea celorlalte părți contractante și a secretariatul OMPI să interpreteze Actul de la Geneva în sensul că OIG dispun de cel puțin un vot în cadrul Adunării și că Uniunea se substituie celor șapte state membre în cauză în ceea ce privește protecția denumirilor de origine înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona. Cu toate acestea, succesul unei asemenea abordări ar fi imposibil de prezis și ar depinde de celelalte părți contractante, precum și de secretariatul OMPI, fiind deci incert. În schimb, aderarea statelor membre la Actul de la Geneva permite eliminarea de plin drept a riscurilor implicate.

113. Singura întrebare care se pune este dacă este necesar să fie autorizate să adere la Actul de la Geneva nu doar cele șapte state membre în cauză, ci toate celelalte state membre. O astfel de autorizare ar putea fi justificată prin necesitatea de a asigura cel mai mare număr posibil de voturi ale Uniunii în cadrul Adunării.

114. În această privință, nu rezultă din considerentele deciziei atacate că necesitatea de a asigura cel mai mare număr posibil de voturi ale Uniunii în cadrul Adunării este motivul pentru care a fost acordată autorizarea în litigiu [47]. În considerente se face referire numai la necesitatea de a regulariza chestiunea dreptului de vot al Uniunii și se lasă la latitudinea statelor membre decizia de a uza de autorizarea în litigiu. Aderarea unui singur stat membru este suficientă pentru a elimina riscul ca Uniunea să nu aibă drept de vot în cadrul Adunării.

115. În acest context, părțile invocă principiul egalității între statele membre. Din acest principiu ar rezulta o interdicție de a permite doar anumitor state membre să adere la Actul de la Geneva. Suntem de acord în această privință cu opinia doamnei avocate generale Kokott din Concluziile prezentate în cauza Comisia/Suedia (Stații de epurare) [48], în care a subliniat că, deși Curtea nu a precizat încă modul în care este necesar să se interpreteze egalitatea statelor membre, trebuie să se plece de la teza că jurisprudența referitoare la principiul egalității de tratament este valabilă și pentru ele. Acest principiu impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [49].

[47] Pentru același motiv, este irelevant argumentul formulat de unele state membre intervenient privind necesitatea de a oferi statelor membre posibilitatea de a asigura protecția indicațiilor geografice neagricole care nu au fost armonizate la nivelul Uniunii. Astfel, nu rezultă din motivarea deciziei atacate că această împrejurare a constituit unul dintre motivele pentru care a fost acordată autorizarea în litigiu. De altfel, argumentul invocat repune în discuție constatarea Curții din Hotărârea din 25 octombrie 2017, Comisia/Consiliul (Acordul de la Lisabona revizuit), potrivit căreia competența Uniunii în domeniul reglementat de Actul de la Geneva este exclusivă (a se vedea punctul 14 din prezentele concluzii).

[48] C-22/20, EU:C:2021:250.

[49] Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Suedia (Stații de epurare) (C-22/20, EU:C:2021:250, punctul 35).

116. Cele șapte state membre în cauză se află într-o situație diferită față de celelalte state membre. Neaderarea acestora din urmă la Actul de la Geneva nu presupune niciun risc în ceea ce privește protecția denumirilor de origine deja înregistrate în temeiul Acordului de la Lisabona. Acest risc impune ca posibilitatea de a adera la Actul de la Geneva să fie deschisă celor șapte state membre în cauză. Nu există o asemenea justificare referitoare la interesele statelor membre în ceea ce privește dreptul de vot, întrucât decizia atacată prevede în mod expres că Uniunea votează în cadrul Adunării, iar nu statele membre. Diferența de tratament dintre cele șapte state membre în cauză și celelalte state membre ca urmare a limitării domeniului de aplicare al autorizării în litigiu doar la cele șapte state membre în cauză nu ar avea deci ca efect încălcarea principiului egalității.

117. În plus, după cum am menționat deja la punctul 43 din prezentele concluzii, statele membre ar putea fi autorizate să adere în viitor la Actul de la Geneva printr-o decizie separată. Astfel, în cazul unei modificări a situației, va fi întotdeauna posibilă adoptarea unei decizii prin care să se autorizeze aderarea statelor membre, în special în vederea consolidării poziției Uniunii în cadrul Adunării, dacă acest lucru se dovedește necesar.

118. Având în vedere cele menționate anterior, considerăm că, în stadiul actual, autorizarea tuturor statelor membre să adere la Actul de la Geneva depășește ceea ce este necesar pentru a elimina riscurile datorate neaderării statelor membre la acest act.

119. Comisia susține că autorizarea în litigiu este necondiționată și permanentă. Cu toate acestea, anumite dispoziții ale articolului 4 din decizia atacată impun limitări importante pentru statele membre care au aderat la Actul de la Geneva. În primul rând, Uniunea și statele membre sunt reprezentate de Comisie în cadrul Uniunii speciale. În al doilea rând, Uniunea are responsabilitatea de a asigura exercitarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor Uniunii și ale statelor membre care au aderat la Actul de la Geneva. În al treilea rând, Comisia este cea care efectuează toate notificările necesare în temeiul Actului de la Geneva în numele Uniunii și al statelor membre în cauză. În sfârșit, în al patrulea rând, Uniunea este cea care votează în cadrul Adunării, în timp ce statele membre nu își exercită dreptul de vot. În opinia noastră, aceste dispoziții reduc la minimum riscul unor posibile divergențe între Uniune și statele membre în cadrul Adunării și în contextul punerii în aplicare a Actului de la Geneva. În speță, abilitarea acordată statelor membre are, așadar, un caracter limitat și nu conduce la o modificare permanentă a repartizării competențelor între Uniune și statele membre.

120. Având în vedere cele arătate anterior, considerăm că decizia atacată încalcă articolul 2 alineatul (1) TFUE în măsura în care dispozițiile în litigiu prevăd faptul că sunt autorizate să adere la Actul de la Geneva toate statele membre, iar nu doar cele șapte state membre în cauză.

2) Cu privire la motivare

121. Comisia susține că există o contradicție între două teze din considerentul (8) al deciziei atacate. Or, această contradicție există numai în cazul unei interpretări subiective a acestui considerent, efectuată din punctul de vedere al abordării Comisiei în ceea ce privește problema drepturilor de vot. Spre deosebire de Comisie, considerăm că prima teză a acestui considerent nu trebuie interpretată ca „oferind o șansă” Adunării de a aborda problema dreptului de vot al Uniunii, ci ca expunând o problemă a cărei soluție este propusă în a doua teză a considerentului menționat.

122. Rezultă din jurisprudența Curții că motivarea unui act trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și contextului în care actul a fost adoptat. În această privință, nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care caracterul suficient al unei motivări trebuie apreciat nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă și în special în funcție de interesul de a primi explicații pe care îl pot avea destinatarii actului [50].

123. Este de asemenea cert faptul că obligația de motivare prevăzută la articolul 296 al doilea paragraf TFUE constituie o normă fundamentală de procedură care trebuie diferențiată de problema temeiniciei motivării, aceasta din urmă ținând de legalitatea pe fond a actului litigios [51].

124. În această privință, considerentul (8) al deciziei atacate permite stabilirea legăturii dintre autorizarea în litigiu și problema dreptului de vot al Uniunii în cadrul Adunării. În continuare, argumentele invocate de Comisie nu vizează în realitate motivarea deciziei atacate, ci temeinicia soluției alese pentru a remedia problema dreptului de vot, care a făcut deja obiectul analizei noastre cu privire la articolul 2 alineatul (1) TFUE.

125. Având în vedere cele menționate anterior, considerăm că argumentul privind nemotivarea ar trebui înlăturat.

3) Concluzie intermediară

126. Ținând seama de ceea ce precedă, considerăm că al doilea motiv ar trebui admis și dispozițiile în litigiu din decizia atacată ar trebui anulate.

VI. Menținerea în timp a efectelor deciziei atacate

127. În cazul în care Curtea ar decide să anuleze decizia atacată, aceasta va trebui să stabilească dacă este necesară menținerea efectelor deciziei atacate până la adoptarea noii decizii a Consiliului.

128. Republica Franceză și Ungaria au semnat și au ratificat deja Actul de la Geneva, în conformitate cu articolul 3 din decizia atacată. Nu este exclus ca, în urma hotărârii Curții, Comisia să prezinte Consiliului o propunere de decizie care să autorizeze aderarea statelor membre la Actul de la Geneva, în conformitate cu indicațiile care vor reieși din hotărârea Curții [52]. În așteptarea acestei decizii, este necesar, în opinia noastră, să fie menținute efectele articolelor 3 și 4 din decizia atacată, în măsura în care acestea constituie temeiul juridic pentru acțiuni care par a putea fi considerate legale în lumina viitoarei decizii.

[50] Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Landesbank Baden-Württemberg și CRU (C-584/20 P și C-621/20 P, EU:C:2021:601, punctul 104 și jurisprudența citată).

[51] Hotărârea din 30 aprilie 2019, Italia/Consiliul (Cota de pescuit pentru peștele-spadă mediteraneean) (C-611/17, EU:C:2019:332, punctul 48 și jurisprudența citată).

[52] O astfel de propunere ar fi necesară în ipoteza în care Curtea ar admite primul motiv.

129. Pentru aceste motive și ținând seama de situația diferită a celor șapte state membre în cauză, propunem Curții să mențină efectele articolelor 3 și 4 din decizia atacată, în măsura în care acestea se referă la eventuala aderare la Actul de la Geneva a celor șapte state membre în cauză efectuată înainte de data pronunțării hotărârii Curții, până la intrarea în vigoare a unei decizii a Consiliului într-un termen rezonabil, care să nu depășească șase luni de la data pronunțării hotărârii.

VII. Cu privire la cheltuielile de judecată

130. În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât propunem admiterea acțiunii, iar Comisia a solicitat obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată, considerăm că acesta trebuie obligat la plata cheltuielilor de judecată.

131. În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din acest regulament, Regatul Belgiei, Republica Cehă, Republica Elenă, Republica Franceză, Republica Croația, Republica Italiană, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria și Republica Portugheză suportă propriile cheltuieli de judecată în calitate de părți interveniente în litigiu.

VIII. Concluzie

132. Având în vedere toate considerațiile prezentate mai sus, propunem Curții:

– anularea articolului 3 din Decizia (UE) 2019/1754 a Consiliului din 7 octombrie 2019 privind aderarea Uniunii Europene la Actul de la Geneva al Acordului de la Lisabona privind denumirile de origine și indicațiile geografice;

– anularea articolului 4 din Decizia 2019/1754 în măsura în care acesta conține referiri la statele membre;

– menținerea efectelor părților anulate din Decizia 2019/1754, în măsura în care acestea privesc ratificările Actului de la Geneva menționat în această decizie de către Republica Franceză și Ungaria, precum și eventualele ratificări ale acestui act sau aderările la acesta efectuate, înainte de data pronunțării hotărârii Curții, de către Republica Bulgaria, Republica Cehă, Republica Italiană, Republica Portugheză și Republica Slovacă, până la intrarea în vigoare a unei decizii a Consiliului Uniunii Europene într-un termen rezonabil, care nu să depășească șase luni de la data pronunțării hotărârii;

– obligarea Consiliului să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană;

– obligarea Regatului Belgiei, a Republicii Cehe, a Republicii Elene, a Republicii Franceze, a Republicii Croația, a Republicii Italiene, a Ungariei, a Regatului Țărilor de Jos, a Republicii Austria și a Republicii Portugheze să suporte propriile cheltuieli de judecată.