Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 19 maja 2022 r.[1]

Sprawa C-24/20

Komisja Europejska
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja (UE) 2019/1754 – Przystąpienie Unii Europejskiej do Aktu genewskiego Porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych – Udzielone państwom członkowskim upoważnienie do przystąpienia do wspomnianego aktu wraz z Unią – Brak wniosku Komisji – Uprawnienie Rady do zmiany wniosku Komisji – Wyłączna kompetencja zewnętrzna Unii – Artykuł 13 ust. 2 i art. 17 ust. 2 TUE – Artykuł 2 ust. 1, art. 218 ust. 6 i art. 293 ust. 1 TFUE

I. Wstęp

1. Amerykanie mawiają, że jeśli coś wygląda jak kaczka, pływa jak kaczka i kwacze jak kaczka, to jest to kaczka. W rzeczywistości kwalifikacja obiektów, które mamy przed sobą, jakkolwiek oczywista mogłaby się wydawać na pierwszy rzut oka, zawsze może być przedmiotem dyskusji. Jest to jeszcze bardziej oczywiste, gdy chodzi o pojęcia abstrakcyjne.

2. I tak w niniejszej sprawie Komisja Europejska kwestionuje kompetencję Rady Unii Europejskiej do dokonania zmiany, zgodnie z art. 293 ust. 1 TFUE, wniosku Komisji dotyczącego pewnego aktu prawnego Unii, uzasadniając to tym, że modyfikacja dokonana przez Radę przekracza granice zmiany. W istocie Komisja wskazuje Trybunałowi na zmianę swojego wniosku dokonaną przez Radę i jak René Magritte oświadcza: „To nie jest zmiana”. Ta ostatnia konstatacja zostaje poddana ocenie Trybunału w niniejszej sprawie.

II. Ramy prawne

3. Niniejsza sprawa dotyczy dwóch traktatów międzynarodowych zarządzanych przez Światową Organizację Własności Intelektualnej (WIPO).

[1] Język oryginału: francuski.

A. Porozumienie lizbońskie

4. Porozumienie lizbońskie o ochronie nazw pochodzenia i ich międzynarodowej rejestracji (zwane dalej „porozumieniem lizbońskim") jest traktatem podpisanym w dniu 31 października 1958 r., zmienionym w Sztokholmie w dniu 14 lipca 1967 r. i następnie w dniu 28 września 1979 r.[2]. Stanowi ono porozumienie szczególne w rozumieniu art. 19 Konwencji paryskiej o ochronie własności przemysłowej z dnia 20 marca 1883 r.[3] (zwanej dalej „konwencją paryską"), do którego może przystąpić każde państwo będące stroną tej konwencji.

5. Stronami porozumienia lizbońskiego jest siedem państw członkowskich Unii Europejskiej, a mianowicie Republika Bułgarii, Republika Czeska, Republika Francuska, Republika Włoska, Węgry, Republika Portugalska i Republika Słowacka[4]. Unia z kolei nie jest stroną wspomnianego porozumienia, do którego mogą przystępować tylko państwa.

6. Zgodnie z art. 1 porozumienia lizbońskiego państwa, do których ma ono zastosowanie, ustanawiają związek szczególny (zwany dalej „związkiem szczególnym") w ramach związku ochrony własności przemysłowej (związku paryskiego) utworzonego na mocy konwencji paryskiej i zobowiązują się do ochrony na swoim terytorium, na warunkach określonych w tym porozumieniu, nazw pochodzenia produktów z pozostałych państw tego związku szczególnego, uznanych i chronionych na tej podstawie w państwie pochodzenia i zarejestrowanych w Biurze Międzynarodowym WIPO.

B. Akt genewski

7. W dniu 20 maja 2015 r. na konferencji dyplomatycznej przyjęto Akt genewski Porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych[5] (zwany dalej „aktem genewskim"), zmieniający porozumienie lizbońskie. W odróżnieniu od tego porozumienia akt genewski przewiduje w art. 28 ust. 1 ppkt (iii) możliwość stania się jego stronami przez organizacje międzyrządowe (zwane dalej „OIG")[6].

8. Artykuł 22 aktu genewskiego zawiera postanowienia dotyczące Zgromadzenia związku szczególnego (zwanego dalej „zgromadzeniem"), w którego skład wchodzą umawiające się strony tego aktu oraz państwa będące stronami porozumienia lizbońskiego. Zgodnie z art. 22 ust. 2 tego aktu zgromadzenie zajmuje się, między innymi, wszystkimi sprawami dotyczącymi utrzymania i rozwoju związku szczególnego oraz wykonywania postanowień rzeczonego aktu, dokonuje zmian regulaminu, zatwierdza regulamin finansowy związku szczególnego oraz przyjmuje zmiany art. 22–24 i 27 tego aktu.

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

3 Ostatnio zmienione w Sztokholmie w dniu 14 lipca 1967 r. i następnie w dniu 28 września 1979 r. (*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 828, nr 11851, s. 305).

4 Jak podnosi Komisja, podpisanie i zawarcie tego porozumienia miało miejsce wówczas, kiedy w odniesieniu do Republiki Francuskiej i Republiki Włoskiej kompetencja Unii nie była jeszcze uznawana za wyłączną, a pozostałe spośród tych państw nie były jeszcze członkami Unii. Trzy inne państwa członkowskie (Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii i Rumunia) podpisały rzeczone porozumienie w 1958 r. i 1959 r., kiedy nie były jeszcze członkami Unii, ale go nie ratyfikowały.

5 Dz.U. 2019, L 271, s. 15.

6 Pod warunkiem, że co najmniej jedno z państw członkowskich OIG jest stroną konwencji paryskiej i że OIG oświadcza, iż została należycie upoważniona, zgodnie ze swoimi procedurami wewnętrznymi, do stania się stroną aktu genewskiego, oraz że zgodnie z postanowieniami traktatu założycielskiego OIG ma zastosowanie ustawodawstwo, zgodnie z którym w odniesieniu do oznaczeń geograficznych można uzyskać regionalne tytuły przyznające ochronę. Warunki te są spełnione w przypadku Unii Europejskiej.

9. Artykuł 22 ust. 4 aktu genewskiego, zatytułowany „Podejmowanie decyzji przez [z]gromadzenie", stanowi:

„a) Zgromadzenie dąży do podejmowania decyzji jednomyślnie.

b) Jeżeli decyzja nie może zostać podjęta jednomyślnie, wówczas decyzję w tej sprawie podejmuje się przez głosowanie. W takim przypadku:

(i) każda Umawiająca się Strona będąca państwem ma jeden głos i głosuje wyłącznie we własnym imieniu; oraz

(ii) każda z umawiających się stron będąca [OIG] może brać udział w głosowaniu zamiast swoich państw członkowskich, dysponując liczbą głosów równą liczbie swoich państw członkowskich, które są stronami niniejszego aktu. Żadna [OIG] nie bierze udziału w głosowaniu, jeżeli jedno z jej państw członkowskich korzysta ze swojego prawa głosu, i odwrotnie.

c) W sprawach dotyczących wyłącznie państw związanych [porozumieniem lizbońskim] Umawiające się Strony niezwiązane [tym porozumieniem] nie mają prawa głosu, podczas gdy w sprawach dotyczących tylko Umawiających się Stron jedynie one mają prawo głosu".

10. Na mocy art. 31 aktu genewskiego, zatytułowanego „Stosowanie porozumienia lizbońskiego […]":

„(1) *Stosunki między państwami będącymi stronami zarówno niniejszego aktu* [*jak i*] *porozumienia lizbońskiego* […] W odniesieniu do wzajemnych stosunków między państwami będącymi stronami zarówno niniejszego aktu, jak i porozumienia lizbońskiego […], zastosowanie ma wyłącznie niniejszy akt. W odniesieniu do międzynarodowych rejestracji nazw pochodzenia obowiązujących na mocy porozumienia lizbońskiego […] państwa nie zapewniają jednak niższej ochrony niż wymaga tego porozumienie lizbońskie […].

(2) *Relacje między państwami będącymi stronami zarówno niniejszego aktu, jak i porozumienia lizbońskiego* […] *i państwami będącymi stronami porozumienia lizbońskiego* […] *niebędącymi stronami niniejszego aktu* Każde państwo, które jest stroną zarówno niniejszego aktu, jak i porozumienia lizbońskiego […] nadal stosuje, odpowiednio do danego przypadku, postanowienia porozumienia lizbońskiego […] w stosunkach z państwami, które są stroną porozumienia lizbońskiego […], a nie są stroną niniejszego aktu".

11. Wspólny regulamin dla porozumienia lizbońskiego i aktu genewskiego[7], przyjęty na podstawie art. 25 aktu genewskiego, przewiduje w zasadzie 7 mechanizm umożliwiający na podstawie aktu genewskiego, w przypadku przystąpienia do aktu genewskiego państwa będącego stroną porozumienia lizbońskiego, ochronę nazw pochodzenia zarejestrowanych na podstawie porozumienia lizbońskiego[8].

[7] Tekstem mającym znaczenie dla niniejszej sprawy jest tekst wspólnego regulaminu wykonawczego dla porozumienia lizbońskiego i aktu genewskiego, przyjęty w dniu 2 października 2018 r., TRT/LISBON/013.

[8] Mechanizm ten znajduje się również w innych wersjach tego regulaminu wykonawczego.

III. Okoliczności powstania sporu

12. W związku z konferencją dyplomatyczną zwołaną w Genewie w dniach 11–21 maja 2015 r. w celu omówienia i przyjęcia projektu zmienionego porozumienia lizbońskiego, Komisja przyjęła w dniu 30 marca 2015 r. zalecenie dotyczące decyzji Rady upoważniającej do otwarcia negocjacji w sprawie zmienionego porozumienia lizbońskiego dotyczącego ochrony nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych. W zaleceniu tym Komisja zwróciła się w szczególności do Rady, żeby ta oparła swoją decyzję na art. 207 oraz na art. 218 ust. 3 i 4 TFUE, ze względu na wyłączną kompetencję przyznaną Unii w art. 3 ust. 1 TFUE w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.

13. W dniu 7 maja 2015 r. Rada przyjęła decyzję 8512/15 upoważniającą do otwarcia negocjacji dotyczących zmienionego porozumienia lizbońskiego o nazwach pochodzenia i oznaczeniach geograficznych w zakresie kwestii objętych kompetencją Unii Europejskiej. Wbrew zaleceniom Komisji decyzję tę oparto na art. 114 oraz na art. 218 ust. 3 i 4 TFUE.

14. W wyroku z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (Zmienione porozumienie lizbońskie)[9], Trybunał stwierdził nieważność decyzji Rady 8512/15 i orzekł, że negocjacje dotyczące aktu genewskiego należą do wyłącznej kompetencji, jaką w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, o której mowa w art. 207 ust. 1 TFUE, art. 3 ust. 1 TFUE przyznaje Unii[10].

15. W dniu 27 lipca 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie przystąpienia Unii do aktu genewskiego[11] (zwany dalej „wnioskiem dotyczącym decyzji") na podstawie art. 207 i art. 218 ust. 6 lit. a) TFUE. Ze względu na wyłączną kompetencję Unii zaproponowano, aby do tego aktu przystąpiła tylko Unia.

16. W następstwie dyskusji Rada przekazała Parlamentowi Europejskiemu projekt decyzji przewidującej, oprócz zatwierdzenia przystąpienia Unii do aktu genewskiego, upoważnienie do przystąpienia do niego dla tych państw członkowskich, które tego pragną (zwane dalej „spornym upoważnieniem"). W dniu 16 kwietnia 2019 r. Parlament zatwierdził ten projekt decyzji.

17. Komisja sprzeciwiła się projektowi Rady. W oświadczeniu z dnia 20 września 2019 r. zakwestionowała ona możliwość upoważnienia wszystkich państw członkowskich, które wyrażą taką wolę, do ratyfikacji aktu genewskiego lub przystąpienia do niego równolegle z Unią. Wskazała ona natomiast, że jest skłonna zaakceptować, aby siedem państw członkowskich, które były stronami porozumienia lizbońskiego i które już zarejestrowały liczne prawa własności intelektualnej na podstawie tego porozumienia, mogło w interesie Unii przystąpić do aktu genewskiego.

18. W dniu 7 października 2019 r. Rada jednogłośnie przyjęła, zgodnie z art. 293 ust. 1 TFUE, decyzję (UE) 2019/1754[12] (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

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

[10] Decyzja 8512/15 została następnie zastąpiona decyzją Rady (UE) 2018/416 z dnia 5 marca 2018 r. upoważniającą do otwarcia negocjacji dotyczących zmienionego Porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych (Dz.U. 2018, L 75, s. 23).

[11] COM(2018) 350 final.

[12] Decyzja Rady z dnia 7 października 2019 r. w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Aktu genewskiego Porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych (Dz.U. 2019, L 271, s. 12).

19. Motywy 6, 8, 9 i 10 zaskarżonej decyzji mają następujące brzmienie:

„(6) Aby Unia mogła właściwie wykonywać swoją wyłączną kompetencję w odniesieniu do obszarów objętych aktem genewskim oraz swoje funkcje w kontekście jej kompleksowych systemów ochrony nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych produktów rolnych, Unia powinna przystąpić do aktu genewskiego i stać się umawiającą się stroną tego aktu.

[…]

(8) Unia powinna starać się uregulować kwestię praw głosu na forum [zgromadzenia], tak aby zapewnić sobie skuteczny udział w procedurach decyzyjnych w myśl art. 22 ust. 4 lit. b) ppkt (ii) aktu genewskiego. Dlatego też również państwa członkowskie, które sobie tego życzą, powinny mieć prawo – stosownie do okoliczności – ratyfikować akt genewski lub do niego przystąpić, wraz z Unią i w interesie Unii.

(9) Pozwoli to jednocześnie zapewnić ciągłość praw wynikających z aktualnego członkostwa siedmiu państw członkowskich w związku szczególnym.

(10) Ratyfikowanie aktu genewskiego lub przystąpienie do niego przez państwa członkowskie[…] powinno odbywać się jednak przy pełnym poszanowaniu wyłącznej kompetencji Unii, a Unia powinna być nadal odpowiedzialna za zapewnienie wykonywania praw i obowiązków Unii i państw członkowskich wynikających z aktu genewskiego”.

20. Artykuł 1 akapit pierwszy decyzji stanowi:

„Niniejszym zatwierdza […] przystąpienie [Unii] do [aktu genewskiego]”.

21. Artykuł 3 tej decyzji przewiduje:

„Niniejszym upoważnia się państwa członkowskie, które sobie tego życzą, do – zależnie od przypadku – ratyfikowania aktu genewskiego lub przystąpienia do niego, wraz z Unią i w interesie Unii oraz przy pełnym poszanowaniu jej wyłącznej kompetencji”.

22. Artykuł 4 tej samej decyzji stanowi:

„1. Na forum związku szczególnego Unia i państwa członkowskie, które ratyfikowały akt genewski lub przystąpiły do niego zgodnie z art. 3 niniejszej decyzji, są reprezentowane przez Komisję, zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE. Unia jest odpowiedzialna za zapewnienie wykonywania praw i obowiązków przez Unię i państwa członkowskie, które ratyfikują akt genewski lub do niego przystąpią zgodnie z art. 3 niniejszej decyzji.

Komisja dokonuje w imieniu Unii i tych państw członkowskich wszelkich niezbędnych powiadomień na podstawie aktu genewskiego.

W szczególności Komisja zostaje wskazana jako właściwy organ, o którym mowa w art. 3 aktu genewskiego, odpowiedzialny za zarządzanie aktem genewskim na terytorium Unii oraz za komunikację z Biurem Międzynarodowym WIPO zgodnie z aktem genewskim i wspólnym regulaminem przewidzianym w porozumieniu lizbońskim i akcie genewskim […].

2. Unia głosuje na [forum zgromadzenia], a państwa członkowskie, które ratyfikowały akt genewski lub które przystąpiły do niego, nie wykonują swojego prawa głosu".

23. W dniu 17 stycznia 2020 r. Komisja wniosła niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności.

24. Akt genewski wszedł w życie w dniu 26 lutego 2020 r. i od tej daty jest wiążący dla Unii. W 2021 roku, na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 3 zaskarżonej decyzji, Republika Francuska i Węgry podpisały i ratyfikowały ten akt.

IV. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

25. Komisja wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności art. 3 zaskarżonej decyzji;

– stwierdzenie nieważności art. 4 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim zawiera on odniesienia do państw członkowskich lub, tytułem żądania ewentualnego, o stwierdzenie nieważności art. 4 w całości, jeżeli odniesienia do państw członkowskich nie dają się oddzielić od pozostałej części artykułu;

– utrzymanie w mocy skutków uchylonych części zaskarżonej decyzji, w szczególności wszelkich przypadków korzystania z udzielonego na podstawie art. 3 upoważnienia przed dniem wydania wyroku przez państwa członkowskie, które są obecnie stronami porozumienia lizbońskiego, do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nieprzekraczającym sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, decyzji Rady;

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

26. Odrębnym pismem, złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 15 kwietnia 2020 r., Rada podniosła na podstawie art. 151 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem zarzut niedopuszczalności. Komisja przedłożyła uwagi w przedmiocie tego zarzutu w dniu 18 maja 2020 r. Postanowieniem Trybunału z dnia 6 października 2020 r. zarzut niedopuszczalności został pozostawiony do rozstrzygnięcia w wyroku.

27. Rada wnosi do Trybunału o:

– odrzucenie skargi w całości jako niedopuszczalnej;

– tytułem żądania ewentualnego – oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

28. Królestwo Belgii, Republika Czeska, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Chorwacka, Republika Włoska, Węgry, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii i Republika Portugalska zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

29. W rozprawie, która odbyła się w dniu 1 lutego 2022 r., udział wzięły wszystkie strony, z wyjątkiem Królestwa Belgii i Republiki Portugalskiej.

V. Analiza

30. Na poparcie skargi Komisja podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia szeregu artykułów traktatu FUE, zasady kompetencji powierzonych oraz prawa inicjatywy Komisji w kontekście przyjęcia zaskarżonej decyzji przez Radę bez wniosku Komisji. Zarzut drugi dotyczy naruszenia art. 2 ust. 1 i art. 207 TFUE, ponieważ Rada przekroczyła swe uprawnienia poprzez upoważnienie państw członkowskich do działania w dziedzinie objętej wyłączną kompetencją Unii, a także braku uzasadnienia.

31. Najpierw przeanalizuję zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Radę, a następnie przejdę do istoty sprawy.

A. W przedmiocie dopuszczalności

1. Argumenty stron

32. Rada, popierana co do istoty przez państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów, podnosi, że skarga Komisji jest niedopuszczalna, ponieważ jest skierowana wyłącznie przeciwko art. 3 i elementom art. 4 zaskarżonej decyzji (zwanymi dalej „spornymi przepisami"), których nie można oddzielić od pozostałej części tej decyzji. Zdaniem Rady art. 3 jest powiązany z pozostałą częścią zaskarżonej decyzji, a dokładniej z jej art. 1. Po pierwsze, te dwa pozostające w związku przepisy umożliwiają Unii posiadanie prawa głosu na zgromadzeniu [13], dając jej w ten sposób możliwość wykonywania wyłącznej kompetencji zewnętrznej w dziedzinach objętych aktem genewskim. Po drugie, art. 3 zaskarżonej decyzji gwarantuje starszeństwo i ciągłość ochrony oznaczeń geograficznych [14] zarejestrowanych w siedmiu państwach członkowskich, które są stronami porozumienia lizbońskiego (zwanych dalej „siedmioma zainteresowanymi państwami członkowskimi") [15]. Stwierdzenie nieważności tego przepisu skutkowałoby wyeliminowaniem korzyści płynących z pełnego i skutecznego przystąpienia Unii do aktu genewskiego oraz korzyści płynących ze starszeństwa i ciągłości ochrony oznaczeń geograficznych zarejestrowanych wcześniej na podstawie porozumienia lizbońskiego. To stwierdzenie nieważności uczyniłoby zatem treść zaskarżonej decyzji niezgodną z jej przedmiotem i celem, tak jak zostały one przedstawione w szczególności w motywach 6, 8 i 9 tej decyzji. Jeśli chodzi o art. 4 wspomnianej decyzji, to nie da się go oddzielić od art. 3 tej decyzji.

33. Ponadto Rada uważa, że za niedopuszczalnością żądania częściowego stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji przemawia żądanie Komisji utrzymania w mocy skutków zaskarżonej decyzji. Twierdzi ona, że żądanie to odbiega od typowego przeznaczenia wniosku o utrzymanie w mocy skutków decyzji, a Komisja dąży raczej do zmiany istoty art. 3 tej decyzji.

[13] W tym względzie art. 22 ust. 4 lit. b) ppkt (ii) aktu genewskiego stanowi, że OIG bierze udział w głosowaniu w zgromadzeniu z liczbą głosów równą liczbie jej państw członkowskich będących stronami tego aktu.

[14] W swoich pismach strony używają wyrażenia „oznaczenia geograficzne" w tym znaczeniu, że obejmuje ono również nazwy pochodzenia. Należy jednak zauważyć, że zakres stosowania porozumienia lizbońskiego był ograniczony do nazw pochodzenia.

[15] Jak podnosi Rada we wstępie do odpowiedzi na skargę, nowa rejestracja oznaczenia geograficznego na podstawie aktu genewskiego dokonana przez Unię (a nie przez jedno z siedmiu zainteresowanych państw członkowskich) jako nową umawiającą się stronę w związku szczególnym nie zostanie uznana za rejestrację mogącą zapewnić ciągłość pierwotnej rejestracji dokonanej na podstawie porozumienia lizbońskiego, lecz za rejestrację ex novo względem umawiających się stron trzecich. Pod względem prawnym oznaczałoby to, że starszeństwo oznaczenia geograficznego przyznanego na mocy porozumienia lizbońskiego zostałoby przerwane w ramach aktu genewskiego. Konsekwencją tego przerwania byłoby ryzyko, że właściciele odpowiadających praw własności intelektualnej w sposób nieuzasadniony utracą istotny element swych praw nabytych.

34. Komisja odpowiada, że sporne przepisy można oddzielić od pozostałej części zaskarżonej decyzji. Zdaniem Komisji sporne upoważnienie nie jest konieczne, aby Unia mogła prawidłowo wykonywać swoją wyłączną kompetencję zewnętrzną w dziedzinach objętych tym aktem. Obowiązujące przepisy można bowiem interpretować w ten sposób, że oznaczenia geograficzne już zarejestrowane przez siedem zainteresowanych państw członkowskich zachowują starszeństwo po przystąpieniu Unii do aktu. Ponadto w rzeczywistości zgromadzenie nie głosuje, a istota obecności Unii nie urzeczywistnia się w zgromadzeniu. W związku z tym całkowita rezygnacja z jakiegokolwiek wpływu na liczbę głosów przysługujących Unii nie może być uznana za istotny element zaskarżonej decyzji. Komisja zauważa, że wyroki, w których Trybunał uznał, iż częściowe stwierdzenie nieważności aktu prawnego nie jest możliwe, dotyczyły przepisów materialnych. Tymczasem sporne przepisy nie mają takiego charakteru. Zdaniem Komisji niniejsza sprawa jest bardziej podobna do spraw dotyczących postanowień „instytucjonalnych", które Trybunał zawsze uznawał za rozdzielne.

35. Jeśli chodzi o argument Rady dotyczący sformułowanego przez Komisję żądania utrzymania w mocy skutków zaskarżonej decyzji, Komisja kwestionuje jego znaczenie dla sprawy. Jej zdaniem nic nie wskazuje na to, że żądanie stwierdzenia nieważności art. 3 tej decyzji jest niedopuszczalne tylko z tego powodu, że towarzyszy mu żądanie utrzymania w mocy skutków rzeczonej decyzji.

36. Republika Włoska twierdzi, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ jest skierowana jedynie przeciwko Radzie, podczas gdy powinna być skierowana również przeciwko Parlamentowi, który wyraził zgodę na zaskarżoną decyzję na podstawie art. 218 ust. 6 lit. a) ppkt (iii) TFUE.

37. W tym względzie Komisja odpiera, że udział Parlamentu w procedurze przyjęcia zaskarżonej decyzji nie czyni go autorem aktu, przeciwko któremu może zostać wniesiona skarga o stwierdzenie nieważności.

2. Ocena

a) W przedmiocie argumentów Rady

38. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału stwierdzenie częściowej nieważności aktu Unii jest możliwe jedynie wtedy, gdy przepisy, o których stwierdzenie nieważności wniesiono, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu. Trybunał wielokrotnie orzekał, że wymóg ten nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia częściowej nieważności aktu jest zmiana jego istoty [16]. Sprawdzenie możliwości oddzielenia przepisów aktu prawa Unii wymaga zbadania ich zakresu, aby ocenić, czy stwierdzenie ich nieważności nie zmieniłoby ducha i istoty tego aktu [17]. Poza tym kwestia, czy stwierdzenie częściowej nieważności aktu Unii zmienia jego istotę, stanowi kryterium obiektywne, a nie subiektywne związane z wolą polityczną instytucji, która wydała sporny akt [18].

39. W tym względzie nie można określić istoty aktu prawnego bez uwzględnienia kontekstu prawnego, w jaki wpisuje się jego przyjęcie. W niniejszej sprawie zaskarżona decyzja jest decyzją o zawarciu umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 218 ust. 6 TFUE. Chodzi tu o akt

[16] Wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

[17] Wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

[18] Wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

wyrażenia zgody Unii na związanie się traktatem w rozumieniu art. 11 i 15 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub między organizacjami międzynarodowymi [19], odpowiadający aktom państw, o których mowa w art. 11 i 15 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów zawartej w dniu 23 maja 1969 r. [20]. Istota zaskarżonej decyzji jest zatem siłą rzeczy określana przez elementy konstytutywne aktu wyrażającego zgodę Unii na związanie się aktem genewskim.

40. W tym kontekście, jeśli chodzi o przepisy zaskarżonej decyzji, które nie zostały zakwestionowane, art. 1 zatwierdza przystąpienie Unii do aktu genewskiego, art. 2 i 5 określają praktyczne zasady tego przystąpienia, a art. 6 określa datę wejścia w życie tej decyzji. Ponadto art. 4 ust. 1 akapit trzeci wspomnianej decyzji zawiera przepisy niezwiązane z przystąpieniem państw członkowskich do aktu genewskiego. Przepisy te odpowiadają co do istoty przepisom zawartym we wniosku dotyczącym decyzji i dotyczą kompetencji Komisji w kontekście wykonania postanowień aktu genewskiego, która jest w nich wyznaczona jako właściwy organ w rozumieniu art. 3 tego aktu.

41. Jeśli chodzi o sporne przepisy, to przede wszystkim art. 3 zaskarżonej decyzji upoważnia państwa członkowskie, które sobie tego życzą, do ratyfikowania aktu genewskiego lub przystąpienia do niego [21]. Następnie art. 4 ust. 1 akapity pierwszy i drugi tej decyzji określa zakres kompetencji, odpowiednio, Unii i państw członkowskich, które przystąpiły do tego aktu, jak również zasady reprezentacji Unii i tych państw członkowskich. Wreszcie art. 4 ust. 2 wspomnianej decyzji przewiduje, że Unia głosuje na forum zgromadzenia, a państwa członkowskie, które ratyfikowały akt genewski lub do niego przystąpiły, nie wykonują swojego prawa głosu.

42. Z powyższego podsumowania wynika, że sporne przepisy nie zawierają elementów konstytutywnych wyrażenia przez Unię zgody na związanie się aktem genewskim. Skutek, który ma zostać osiągnięty w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE, zostaje wywołany już przez postanowienie zawarte w art. 1 zaskarżonej decyzji. Inne przepisy tej decyzji, w tym sporne przepisy, nie mają wpływu ani na zakres, ani na treść, ani na bezwarunkowy charakter upoważnienia wyrażonego w art. 1 tej decyzji, a zatem nie mają wpływu na istotę zaskarżonej decyzji. Sporne przepisy mogą zatem zostać oddzielone od pozostałej części tej decyzji. Z tych względów zarzut niedopuszczalności należy moim zdaniem odrzucić.

43. Za powyższym wnioskiem przemawia to, że z niczego nie wynika, aby decyzja upoważniająca państwa członkowskie do przystąpienia do aktu genewskiego musiała zostać przyjęta w tym samym czasie co decyzja w sprawie przystąpienia do niego Unii. Owo upoważnienie do przystąpienia przez państwa członkowskie mogłoby zostać udzielone w odrębnej decyzji [22]. Z perspektywy aktu genewskiego samo przystąpienie do niego Unii nie wyklucza bowiem późniejszego przystąpienia państw członkowskich. Nie ma ono również wpływu na poziom ochrony nazw pochodzenia zarejestrowanych na podstawie porozumienia lizbońskiego.

44. Jeśli chodzi o argument Rady dotyczący żądania utrzymania w mocy skutków aktu, którego nieważność stwierdzono, zgadzam się z Komisją, że żądanie to jest żądaniem dodatkowym względem żądania głównego, mającego na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji,

[19] Sporządzona w Wiedniu w dniu 21 marca 1986 r. Jeszcze nie obowiązuje.

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

[21] Dla uproszczenia w pozostałej części niniejszej opinii, odnosząc się do przedmiotu upoważnienia udzielonego w art. 3 zaskarżonej decyzji, terminu „przystąpić" będę używać zarówno względem przystąpienia do aktu genewskiego, jak i jego ratyfikacji.

[22] Z uwag Komisji dotyczących uwag interwenientów wynika, że nie wyklucza ona możliwości wydania takiej decyzji.

i nie stanowi wniosku o zmianę art. 3 tej decyzji przez Trybunał, która w ramach niniejszej skargi nie byłaby możliwa. Żądanie to nie ma zatem znaczenia dla analizy dopuszczalności skargi lub jej zasadności.

45. W tych okolicznościach jestem zdania, że sporne przepisy są elementami dającymi się oddzielić od pozostałej części zaskarżonej decyzji i że w związku z tym skarga jest dopuszczalna.

b) W przedmiocie argumentów Republiki Włoskiej

46. Z art. 263 TFUE wynika, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona jest przeciwko autorowi zaskarżonego aktu, czyli instytucji, która go przyjęła [23]. Zaskarżony akt musi być możliwy do przypisania tej instytucji [24].

47. Zgodnie z art. 218 ust. 6 akapit pierwszy TFUE to Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy. Decyzję tę można przypisać Radzie i ona jest autorem tego aktu.

48. Fakt, że zgodnie z art. 218 ust. 6 lit. a) TFUE Parlament zatwierdza decyzję w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej, która to decyzja należy do kompetencji Rady, nie czyni go jej autorem. Przedmiotem zatwierdzenia przez Parlament jest akt innej instytucji, a mianowicie Rady.

49. W niniejszej sprawie, ponieważ zaskarżona decyzja została wydana przez Radę na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE, skarga o stwierdzenie nieważności tej decyzji powinna być skierowana wyłącznie przeciwko tej instytucji. Skarga przeciwko Parlamentowi byłaby uznana za niedopuszczalną. W związku z tym argument Republiki Włoskiej należy odrzucić.

3. Wnioski dotyczące zarzutu niedopuszczalności

50. W związku z powyższą analizą jestem zdania, że zarzut niedopuszczalności należy odrzucić.

B. Co do istoty

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego

a) Argumenty stron

51. Pierwszy podniesiony przez Komisję zarzut dotyczy naruszenia art. 218 ust. 6 i art. 293 ust. 1 TFUE, zasady kompetencji powierzonych przewidzianej w art. 13 ust. 2 TUE, a także zasady równowagi instytucjonalnej i prawa inicjatywy Komisji.

52. Zdaniem Komisji, zmieniając wniosek dotyczący decyzji poprzez wprowadzenie możliwości przystąpienia do aktu genewskiego przez wszystkie państwa członkowskie, Rada działała bez jakiejkolwiek inicjatywy ze strony Komisji i naruszyła w ten sposób art. 293 ust. 1 TFUE oraz równowagę instytucjonalną ustanowioną w art. 13 ust. 2 TUE.

[23] Wyrok z dnia 11 września 2003 r., Austria/Rada (C-445/00, EU:C:2003:445, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

[24] Zobacz K. Lenaerts, I. Maselis i K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 306; a także J. Molinier, J. Lotarski, *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4éme éd., LGDJ Lextiso, Paris, 2012, s. 203.

53. Komisja podnosi, że Rada w rzeczywistości przyjęła dwie decyzje: nie tylko tę dotyczącą przystąpienia Unii do aktu genewskiego, lecz również tę dotyczącą przystąpienia państw członkowskich do tego aktu. Zgodnie z art. 293 ust. 1 TFUE, Rada może zmienić wniosek dotyczący decyzji jednomyślnie. Jednakże w obecnym przypadku, skoro Komisja nie zaproponowała możliwości upoważnienia państw członkowskich do przystąpienia do aktu genewskiego, twierdzenie, że wprowadzenie tej możliwości jest jedynie „zmianą" wniosku dotyczącego decyzji, poważnie naruszyłoby przynależne Komisji prawo inicjatywy. Komisja nie zaproponowała upoważnienia państw członkowskich do przyjęcia prawnie wiążącego aktu w dziedzinie objętej wyłączną kompetencją Unii w rozumieniu art. 2 ust. 1 TFUE. Uważa ona, że akt, na którego mocy Unia działa i reguluje daną dziedzinę, oraz akt, na którego mocy Unia jedynie upoważnia państwa członkowskie do działania, jeżeli mają taką wolę, nie mają ani tego samego przedmiotu, ani tego samego celu. Takie upoważnienie pozostawiałoby państwom członkowskim szerokie pole do podejmowania autonomicznych decyzji i czyniłoby je solidarnie odpowiedzialnymi na mocy prawa międzynarodowego za wykonanie aktu genewskiego. Jeśli chodzi o „cel", to został on uzupełniony przez Radę.

54. Rada, popierana przez interwenientów, odpowiada, że zmieniając wniosek dotyczący decyzji, spełniła warunek formalny i warunek materialny, którym podlega zmiana w rozumieniu art. 293 ust. 1 TFUE. Z jednej strony bowiem Rada stanowiła jednomyślnie, z drugiej strony nie oddaliła się od przedmiotu wniosku dotyczącego decyzji i nie zmieniła jej celu. Zamysłem przy wprowadzeniu zmian było jedynie, aby Unia stała się stroną aktu genewskiego i była w stanie właściwie wykonywać swoje wyłączne kompetencje w ramach tego aktu, przy jednoczesnym zachowaniu starszeństwa i ciągłości oznaczeń geograficznych już zarejestrowanych na mocy porozumienia lizbońskiego. Jeśli chodzi o cel wniosku dotyczącego decyzji, Rada twierdzi, że dotyczy on prawidłowego wykonywania wyłącznej kompetencji Unii.

55. Rada podnosi, że zaakceptowanie argumentu, zgodnie z którym przyjęcie decyzji Rady zmieniającej wniosek Komisji byłoby równoznaczne z brakiem wniosku, pozbawiłoby przyznane Radzie w art. 293 ust. 1 TFUE prawo do zmian jego istoty, odbierając mu jakąkolwiek skuteczność. Rada odrzuca jako arbitralne i sztuczne twierdzenie Komisji, jakoby w rzeczywistości wydała dwie decyzje.

56. Zdaniem Republiki Włoskiej art. 293 TFUE nie ma zastosowania do postępowania uregulowanego w art. 218 TFUE. Decyzja w sprawie zawarcia umowy jest regulowana art. 218 ust. 6 TFUE, który stanowi, że Rada przyjmuje tę decyzję „na wniosek negocjatora". Nie przewidziano żadnego wniosku Komisji, ponieważ instytucja ta nie uczestniczy w procedurze jako taka, lecz jako negocjator. W ramach omawianej procedury, w żaden sposób nie byłoby zatem możliwe zrównanie wniosku Komisji z wnioskiem przewidzianym ogólnie w art. 293 ust. 1 TFUE do celów obrad Rady „na wniosek Komisji".

57. Argumenty podniesione przez Republikę Włoską należy rozpatrzyć przed argumentami Rady.

b) Ocena

1) W przedmiocie możliwości stosowania art. 293 ust. 1 TFUE

58. Zdaniem Republiki Włoskiej art. 293 ust. 1 TFUE nie ma zastosowania do decyzji dotyczących zawierania umów międzynarodowych, ponieważ jedynym przepisem mającym zastosowanie do takich decyzji jest art. 218 TFUE.

59. Artykuły 218 i 293 TFUE znajdują się w różnych częściach traktatu FUE. Pierwszy z nich znajduje się w tytule V, pod nagłówkiem „Umowy międzynarodowe", części piątej traktatu FUE, natomiast drugi – w rozdziale 2, zatytułowanym „Akty prawne Unii, procedury przyjmowania i inne postanowienia", tytułu I części szóstej traktatu FUE.

60. Część szósta traktatu FUE zawiera postanowienia ogólne dotyczące organizacji i funkcjonowania instytucji, a także typologii aktów prawnych Unii oraz procedur ich przyjmowania. Postanowienia te znajdują zastosowanie obok postanowień innych części traktatu FUE, o ile te ostatnie zawierają odniesienia do instytucji lub aktów prawnych Unii, bez uszczerbku dla ewentualnych odstępstw od zasad wynikających z postanowień ogólnych części szóstej traktatu FUE, które można znaleźć w postanowieniach szczególnych zawartych w innych częściach traktatu. Wynika z tego, że art. 293 TFUE ma co do zasady zastosowanie do decyzji przyjętych na podstawie postanowień tytułu V części piątej traktatu FUE.

61. Oprócz przedstawionego w poprzednim punkcie argumentu o charakterze systemowym należy zauważyć, że brzmienie art. 293 TFUE nie pozostawia wątpliwości co do zakresu jego zastosowania. Część pierwsza tego postanowienia wyraźnie wskazuje, że ma ono zastosowanie zawsze wtedy, gdy traktaty (a nie tylko postanowienia części szóstej traktatu FUE) przewidują, że Rada stanowi na wniosek Komisji. Jedynym warunkiem zastosowania tego postanowienia jest zatem to, by postanowienie traktatów przewidywało przyjęcie aktu przez Radę na wniosek Komisji. Jego zakres zastosowania nie jest zatem ograniczony, w szczególności, do procedur ustawodawczych. W związku z tym gdy z postanowień części piątej traktatu FUE wynika, że Rada stanowi na wniosek Komisji, art. 293 TFUE ma zastosowanie.

62. Należy zauważyć, że każde działanie zewnętrzne Unii ma również swój aspekt wewnętrzny. Tytuł V części piątej traktatu FUE zawiera postanowienia regulujące podział kompetencji między instytucjami oraz sposób, w jaki działają one w kontekście negocjowania i zawierania umów międzynarodowych. Jest to zewnętrzny aspekt działania Unii. Niemniej jednak te zewnętrzne działania Unii znajdują swoje odzwierciedlenie wewnątrz Unii, zwłaszcza w decyzjach o zawieraniu umów.

63. Zasady przyjmowania aktów prawnych niezbędnych do celów zawarcia umów międzynarodowych stanowią przepisy szczególne w stosunku do przepisów ogólnych regulujących przyjmowanie aktów prawnych Unii. Skutkiem przepisów szczególnych nie jest to, że przepisy ogólne nie mają zastosowania, ale to, że mają one zastosowanie w zakresie, w jakim przepisy szczególne nie przewidują od nich odstępstw. W tym względzie z art. 218 TFUE nie wynika, że zasada ustanowiona w art. 293 ust. 1 TFUE nie ma zastosowania do decyzji przyjętej na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE.

64. Niniejsza sprawa wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej. Z art. 207 ust. 3 TFUE wynika, że w tej dziedzinie to Komisja jest właściwa do negocjowania umów międzynarodowych. Wynika z tego, że gdy Rada przyjmuje decyzję w tej dziedzinie na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE na wniosek negocjatora, działa na wniosek Komisji.

65. Z powyższego wynika, że art. 293 ust. 1 TFUE ma zastosowanie do decyzji w sprawie przystąpienia do umowy międzynarodowej, gdy Rada przyjmuje tę decyzję na wniosek Komisji. Jestem zatem zdania, że argument podniesiony przez Republikę Włoską należy odrzucić jako bezzasadny.

2) W przedmiocie argumentacji Komisji

66. W zarzucie pierwszym Komisja zarzuca Radzie, że naruszyła ona podstawowe zasady porządku prawnego Unii, a mianowicie zasadę kompetencji powierzonych i zasadę równowagi instytucjonalnej. Rada, przyjmując sporne upoważnienie bez wniosku Komisji w sprawie takiego upoważnienia, miała naruszyć prawo inicjatywy przysługujące Komisji.

67. W tym względzie, zgodnie z art. 13 ust. 2 TUE, który ustanawia zasadę równowagi instytucjonalnej, każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych.

68. Ponadto art. 17 ust. 2 TUE stanowi, że akt ustawodawczy Unii może zostać przyjęty wyłącznie „na wniosek" Komisji, chyba że traktaty stanowią inaczej, zaś pozostałe akty mogą być przyjmowane na wniosek Komisji, jeżeli traktaty tak stanowią. Postanowienie to podnosi do rangi konstytucyjnej prerogatywę Komisji, zgodnie z którą jest ona instytucją posiadającą zasadniczo prawo inicjatywy w zakresie przyjmowania aktów prawnych Unii.

69. To prawo inicjatywy Komisji, przyznane jej również w art. 289 TFUE w odniesieniu do aktów ustawodawczych, oznacza, że do Komisji należy decyzja o przedstawieniu wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego, poza wypadkiem, gdy jest ona do tego zobowiązana na mocy prawa Unii. Na podstawie tego uprawnienia, w wypadku przedstawienia wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego, również do Komisji – która zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy – należy określenie przedmiotu, celu i treści tego wniosku [25]. Pozostaje to aktualne, również jeśli chodzi o wnioski dotyczące aktów nieustawodawczych [26].

70. Pozostałe przepisy, na które powołuje się Komisja, a mianowicie art. 218 ust. 6 i art. 293 ust. 1 TFUE konkretyzują tę prerogatywę Komisji. Ten ostatni artykuł stanowi, że gdy na mocy traktatów Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie. Należy zauważyć – w szczególności w przeciwieństwie do art. 289 TFUE –, że w art. 293 TFUE nie użyto terminu „ustawodawczy". Wynika z tego, że nie można uznać, iż jego zakres stosowania ogranicza się do aktów przyjętych w ramach procedury ustawodawczej, zarówno zwykłej, jak i szczególnej.

71. Wszystkie wyżej wymienione postanowienia traktatów pozwalają zapewnić w Unii „równowagę między z jednej strony organem europejskim, którego zadaniem jest wyrażanie ogólnego interesu Unii, a z drugiej strony rządami w Radzie, świadomymi swojej władzy i atrybutów swojej suwerenności, i [Parlamentem, który jest] emanacją narodów europejskich" [27]. W szczególności wynika stąd, że Rada nie może działać w celu przyjęcia aktu ustawodawczego, dopóki nie zostanie do niej skierowany wniosek [28]. Gdy Rada zmienia taki wniosek, nawet jednomyślnie, nie może go przeinaczyć, to znaczy zasadniczo zmienić jego istoty, gdyż w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia monopolu inicjatywy Komisji [29]. Dotyczy to również innych aktów prawnych Unii.

[25] Wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/ Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 70).

[26] Wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 147).

[27] Zobacz S. Van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2ème éd., Larcier, Bruxelles, 2016, s. 275.

[28] Zobacz S. Van Raepenbusch, op.cit., s. 276.

[29] Zobacz S. Van Raepenbusch, op.cit., s. 276, 277.

72. W tym kontekście pierwszy zarzut Komisji można uwzględnić tylko wtedy, gdyby zmiana dokonana przez Radę wykraczała poza granice określone przez Komisję w odniesieniu do przedmiotu, celu i treści aktu, który był przedmiotem jej wniosku.

73. Przedmiot, cel i treść wniosku dotyczącego aktu prawnego, którego przyjęcie proponuje Komisja, są niewątpliwie określone przez kontekst prawny, w który wpisuje się proponowany akt. Jak już zaznaczyłem w swojej analizie zarzutu niedopuszczalności, Komisja zaproponowała przyjęcie decyzji w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 218 ust. 6 TFUE. Przedmiot, cel i treść tego wniosku są zatem określone przez skutek zamierzony przez Komisję, którym w tym przypadku jest przystąpienie Unii do aktu genewskiego.

74. W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że oferowana państwom członkowskim możliwość przystąpienia do aktu genewskiego nie jest elementem konstytutywnym wyrażenia zgody przez Unię na związanie się tym aktem. Nie jest zatem konieczne przyznanie takiej możliwości, aby skutek przystąpienia do aktu genewskiego został osiągnięty. Inaczej byłoby tylko wtedy, gdyby Unia nie mogła być stroną umowy międzynarodowej ze względu na fakt, że przystąpienie do niej jest dostępne tylko dla państw[30]. Nie jest tak w niniejszej sprawie. Przystąpienie Unii w jej własnym imieniu do aktu genewskiego jest całkowicie możliwe na mocy postanowień tego aktu.

75. Po drugie należy przyjąć, że sporne upoważnienie pozostaje w ścisłym związku z przystąpieniem Unii do aktu genewskiego, w zakresie, w jakim umożliwia rozwiązanie problemów, przynajmniej potencjalnych, wynikających z jednej strony ze stosowania tego aktu w praktyce w odniesieniu do prawa głosu Unii w zgromadzeniu, a z drugiej strony ze starszeństwa i ciągłości ochrony praw nabytych na mocy porozumienia lizbońskiego. Ponadto sporne przepisy nie zmieniają ani nie podważają zgody Unii na związanie się aktem genewskim. Sporne przepisy są zatem związane z przedmiotem, celem i treścią aktu, który był przedmiotem wniosku dotyczącego decyzji.

76. W tym kontekście należy jednak zbadać, czy sporne upoważnienie, chociaż nie ma wpływu na zgodę Unii na związanie się aktem genewskim i chociaż ma związek z przystąpieniem Unii do niego, wywołuje skutki, które są tak odległe i odmienne od skutków zamierzonych we wniosku dotyczącym decyzji, że przyjęcie aktu je wywołującego wymagałoby odrębnej inicjatywy Komisji.

77. Wydaje mi się, że tak jest w niniejszej sprawie, ponieważ, jak twierdzi Komisja, sporne upoważnienie rzeczywiście prowadzi do stworzenia warunków umożliwiających państwom członkowskim działanie wraz z Unią jako niezależnym podmiotom prawa międzynarodowego publicznego w dziedzinie objętej wyłączną kompetencją zewnętrzną Unii.

78. Uważam, że taki skutek spornego upoważnienia jest sprzeczny z jedną z konstytucyjnych zasad porządku prawnego Unii, wyrażoną w art. 2 ust. 1 TFUE. Postanowienie to ustanawia zasadę, zgodnie z którą zakazane jest[31] działanie państw członkowskich w dziedzinie objętej *kompetencjami wyłącznymi*[32] Unii, chyba że Unia postanowi inaczej i upoważni do tego państwa członkowskie.

[30] W takiej sytuacji zgoda Unii na związanie się traktatem nie wywołałaby skutków prawnych wobec umawiających się stron. Zgodę taką mogłyby wyrazić jedynie państwa członkowskie działające we własnym imieniu, ale w interesie Unii. W takim przypadku – zamiast zgody Unii – decyzja Rady mogłaby przewidywać upoważnienie państw członkowskich do wyrażenia przez nie zgody.

[31] Zasada ta została nazwana przez doktrynę niemiecką „Sperrwirkung” (skutek blokujący); zob. W. Obwexer, „AEUV Art. 2”, w: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7 Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, ust. 16.

[32] Podkreślenie moje.

79. Niezależnie od warunków takiego upoważnienia, które stanowią kwestię materialną podniesioną w zarzucie drugim, jestem zdania, że takie upoważnienie, które z definicji stanowi istotny wyjątek od zasady o charakterze konstytucyjnym, wymaga wniosku Komisji, chyba że jest ono konieczne w przypadkach, w których Unii uniemożliwiają działanie przepisy prawa międzynarodowego przewidujące ograniczenia dopuszczalności działań OIG.

80. Każda inna wykładnia skutkowałaby tym, że równowaga między instytucją, której zadaniem jest wyrażanie ogólnego interesu Unii, a rządami, która to równowaga stanowi sedno konstrukcji prawnej Unii [33], byłaby zagrożona. W celu obejścia ograniczeń nierozerwalnie związanych z wyłącznym charakterem kompetencji Unii w niektórych dziedzinach wystarczyłoby, aby Rada z własnej inicjatywy upoważniła państwa członkowskie do działania w rozumieniu art. 2 ust. 1 TFUE przy okazji przyjmowania aktu zaproponowanego przez Komisję, który nie przewiduje takiego upoważnienia. W kontekście stosunków zewnętrznych mogłoby to skutkować tym, że nawet w dziedzinie objętej kompetencjami wyłącznymi Unii Rada byłaby w stanie upoważnić państwa członkowskie do działania równolegle z Unią, co mogłoby podważyć wyłączny charakter jej kompetencji [34].

81. Ze względu na wyjątkowy charakter upoważnienia przewidzianego w art. 2 ust. 1 TFUE i brak konieczności osiągnięcia poprzez sporne upoważnienie celów określonych przez Komisję we wniosku dotyczącym decyzji, sporne upoważnienie należy uznać za odrębny środek, wykraczający poza granice wyznaczone przez Komisję we wniosku dotyczącym decyzji. W związku z tym jest całkowicie uzasadnione przyjęcie, jak podnosi Komisja, że sporne upoważnienie należy traktować jako odrębną decyzję, której przyjęcie wymaga wniosku Komisji. Oznacza to, że sporne upoważnienie wykracza poza granice wyznaczone przez cel, założenia i treść wniosku dotyczącego decyzji.

82. W związku z tym, biorąc pod uwagę, że sporne upoważnienie zostało udzielone przez Radę bez wniosku Komisji, należy stwierdzić, że zmieniając wniosek dotyczący decyzji poprzez dodanie spornych przepisów przewidujących sporne upoważnienie, Rada naruszyła art. 17 ust. 2 TUE, art. 293 ust. 1 TFUE, zasadę kompetencji powierzonych ustanowioną w art. 13 ust. 2 TUE, a także zasadę równowagi instytucjonalnej i prawo inicjatywy Komisji.

3) Wniosek pośredni

83. W świetle powyższego proponuję Trybunałowi, aby uwzględnił pierwszy zarzut skargi.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego

84. Wynik mojej analizy zarzutu pierwszego czyni zbędnym badanie zarzutu drugiego. Dokonam jednak analizy zarzutu drugiego, na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił mojej analizy zarzutu pierwszego i uznał, że Rada miała prawo wprowadzić zmiany do wniosku dotyczącego decyzji pomimo braku wniosku Komisji.

[33] Zobacz pkt 71 niniejszej opinii.

[34] Zobacz także w tej kwestii opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:441, pkt 96).

a) Argumenty stron

85. W zarzucie drugim Komisja zarzuca Radzie, że ta naruszyła art. 2 ust. 1 i art. 207 TFUE, a także obowiązek uzasadnienia. Zdaniem Komisji, upoważniając państwa członkowskie do działania w dziedzinie objętej wyłączną kompetencją Unii, Rada przekroczyła swoje kompetencje i nie uzasadniła w wystarczający sposób swojej decyzji. Wprawdzie w przeszłości Rada udzielała takich upoważnień do zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie objętej wyłączną kompetencją Unii, miały one jednak charakter wyjątkowy. Zostały one przyznane z jednej strony w sytuacjach, w których Unia nie mogła działać we własnym imieniu [35], a z drugiej strony w sytuacjach umów dwustronnych, w których postanowiła ona nie podejmować własnych działań [36]. W decyzjach dotyczących takiego upoważnienia Rada często podkreślała wyjątkowy charakter tego upoważnienia. Jednak sporne upoważnienie jest upoważnieniem ogólnym i nie jest ani warunkowe, ani czasowe. Komisja jest zdania, że „wewnętrzna gwarancja" poszanowania wyłącznej kompetencji Unii, przewidziana w art. 4 zaskarżonej decyzji, nie jest wystarczająca, aby zapewnić zgodność tej decyzji z traktatami lub uniknąć osłabienia międzynarodowej pozycji Unii.

86. Jeśli chodzi o problem prawa głosu Unii na zgromadzeniu, Komisja twierdzi, że art. 3 zaskarżonej decyzji nie przewiduje odpowiedniego rozwiązania, ponieważ państwa członkowskie mają swobodę decydowania, czy nadać dalszy bieg spornemu upoważnieniu. Natomiast przystąpienie państw członkowskich do aktu genewskiego utrudniłoby Komisji starania mające na celu spowodowanie zmiany klauzul dotyczących danych zasad głosowania przez OIG i umożliwienie Unii dysponowania w prawie międzynarodowym statusem podobnym do statusu państw, gdy działa ona w dziedzinie objętej jej wyłączną kompetencją. Ponadto Komisja podkreśla, że nie należy przeceniać znaczenia prawa głosu w niniejszym przypadku, ponieważ zgromadzenie, które zajmuje się głównie sprawami administracyjnymi, bardzo rzadko podejmuje decyzje w drodze głosowania, a raczej w drodze konsensusu.

87. Jeśli chodzi o kwestię starszeństwa rejestracji na podstawie porozumienia lizbońskiego i ciągłości ochrony, Komisja jest zdania, że Trybunał nie może uznać za pewnik, iż starszeństwo uległoby zmianie w przypadku braku przystąpienia państw członkowskich będących stronami tego porozumienia.

88. Jeśli chodzi o uzasadnienie zaskarżonej decyzji, Komisja podnosi, że motyw 8 tej decyzji jest wewnętrznie sprzeczny. Jej zdaniem o ile zdanie pierwsze wydaje się „dawać szansę" zgromadzeniu na zajęcie się kwestią prawa głosu Unii, o tyle drugie zdanie wskazuje, że „powinno" się udzielić upoważnienia państwom członkowskim, niezależnie od tego, co postanowi przyszłe zgromadzenie.

89. Rada, popierana przez państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów, uważa, że wykładnia zawężająca art. 2 ust. 1 TFUE, za którą opowiada się Komisja, nie znajduje potwierdzenia ani w wykładni literalnej, ani w wykładni celowościowej. Według Rady postanowienie to ma na celu pogodzenie własnej ewolucji konstytucyjnej Unii poprzez przyznanie jej często wyłącznych kompetencji z międzynarodowym porządkiem prawnym, którego głównymi podmiotami są państwa. Aby osiągnąć swoje cele na arenie międzynarodowej, Unia powinna w pełni wykorzystać pozycję państw członkowskich jako pełnoprawnych

[35] Zobacz w szczególności decyzja Rady 2003/93/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. upoważniająca państwa członkowskie do podpisania, w interesie Wspólnoty, konwencji haskiej z 1996 r. o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci (Dz.U. 2003, L 48, s. 1).

[36] Zobacz w szczególności rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 662/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające procedurę negocjowania i zawierania umów pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi w sprawie szczegółowych zagadnień dotyczących prawa właściwego dla zobowiązań umownych i pozaumownych (Dz.U. 2009, L 200, s. 25).

podmiotów międzynarodowych w celu zwiększenia swojej skuteczności i zapewnienia właściwego wykonywania swoich praw na szczeblu międzynarodowym. Rada utrzymuje, że powinna mieć możliwość upoważniania państw członkowskich do działania w interesie Unii, w pełnej zgodności, z jednej strony, z wyłączną kompetencją Unii, a z drugiej strony – z systemem podziału kompetencji między instytucjami Unii, który przypisuje każdej z nich jej własną rolę w strukturze instytucjonalnej Unii i w wykonywaniu powierzonych jej zadań.

90. Jeśli chodzi o argument Komisji dotyczący braku uzasadnienia, Rada uważa, że zaskarżona decyzja zawiera wystarczające wyjaśnienie okoliczności uzasadniających sporne upoważnienie, podane w kontekście znanym Komisji. Argument ten należy zatem odrzucić.

b) Ocena

1) W przedmiocie art. 2 ust. 1 TFUE

91. Jak już zaznaczyłem, poniższa analiza będzie miała znaczenie jedynie w przypadku, gdyby Trybunał nie podzielił moich wniosków dotyczących zarzutu pierwszego i uznał, wbrew temu, co proponuję, że Rada była uprawniona, zgodnie z art. 293 TFUE, do wprowadzenia zaskarżonej zmiany do wniosku dotyczącego decyzji bez przedstawienia wniosku w tym zakresie przez Komisję.

92. Zarzut drugi jest w istocie nierozerwalnie związany z zarzutem pierwszym, ponieważ dotyczą one tej samej kwestii, a mianowicie możliwości upoważniania państw członkowskich do działania w dziedzinie objętej wyłącznymi kompetencjami Unii w kontekście stosunków zewnętrznych. O ile jednak zarzut pierwszy dotyczy związku między zasadami ustanowionymi w art. 2 ust. 1 TFUE a prawem inicjatywy Komisji, o tyle zarzut drugi dotyczy wykładni art. 2 ust. 1 TFUE.

93. Analiza zarzutu drugiego wymaga zatem dokonania wykładni art. 2 ust. 1 TFUE, w zakresie, w jakim postanowienie to przewiduje upoważnienie państw członkowskich przez Unię do stanowienia prawa i przyjmowania prawnie wiążących aktów w dziedzinie objętej wyłączną kompetencją Unii. W niniejszej sprawie wyłączne kompetencje Unii nie są kwestionowane i żadna ze stron nie ma wątpliwości, że sporne upoważnienie wchodzi w zakres art. 2 ust. 1 TFUE.

94. Jak już podniosłem [37], art. 2 ust. 1 TFUE ustanawia konstytucyjną zasadę prawa Unii, która konkretyzuje zasadę kompetencji powierzonych. Jej znaczenie podkreśla fakt, że znajduje się ona wśród pierwszych postanowień traktatu FUE poświęconych zasadom.

95. Artykuł 2 ust. 1 TFUE, w zakresie, w jakim dotyczy upoważnienia państw członkowskich, stanowi kodyfikację orzecznictwa Trybunału, w szczególności wyroków Donckerwolcke i Schou [38], Bulk Oil (Zug) [39] oraz Werner [40]. Komisja dostrzega w nim również kodyfikację orzecznictwa Trybunału dotyczącego działań zewnętrznych Unii w sytuacjach, w których Unia nie może działać we własnym imieniu ze względu na normy prawa międzynarodowego lub gdy – pomimo braku przeszkód – decyduje się nie podejmować działań, podczas gdy zamiar taki mają

[37] Zobacz pkt 78 niniejszej opinii.

[38] Wyrok z dnia 15 grudnia 1976 r. (41/76, EU:C:1976:182).

[39] Wyrok z dnia 18 lutego 1986 r. (174/84, EU:C:1986:60).

[40] Wyrok z dnia 17 października 1995 r. (C-70/94, EU:C:1995:328).

państwa członkowskie. Należy zauważyć, że nauka prawa zdaje się postrzegać działanie państw członkowskich w charakterze „powierników" Unii [41] raczej jako wyjątek nieskodyfikowany w traktatach, który nie jest przewidziany bezpośrednio w art. 2 ust. 1 TFUE [42].

96. Niezależnie od zamiarów autorów traktatów brzmienie art. 2 ust. 1 TFUE, w zakresie, w jakim odnosi się on do upoważnienia państw członkowskich, przemawia za szeroką wykładnią zakresu jego stosowania. Nie można zatem uznać, że zasada ta ma zastosowanie wyłącznie do sytuacji przywołanych przez Komisję. Sama Komisja wydaje się nie wykluczać możliwości upoważnienia państw członkowskich do działania także w innych sytuacjach.

97. Pytanie stanowiące trzon zarzutu drugiego ma zatem na celu ustalenie, jakie są – o ile takowe istnieją – warunki skorzystania z upoważnienia przewidzianego w art. 2 ust. 1 TFUE. W ramach skargi o stwierdzenie nieważności zadaniem Trybunału nie jest bowiem ocena, jakie są najlepsze środki zapewnienia Unii odpowiedniego statusu wobec innych stron umowy międzynarodowej, czego zresztą nie jest on w stanie uczynić. Do Trybunału należy natomiast ocena, czy spełnione zostały warunki skorzystania z upoważnienia przewidzianego w art. 2 ust. 1 TFUE.

98. W tym względzie pragnę zauważyć, że strony wydają się nie mieć wątpliwości, iż możliwość upoważnienia państw członkowskich do działania w dziedzinie objętej wyłączną kompetencją Unii nie może być postrzegana jako nieograniczona lub bezwarunkowa [43]. Z zasady kompetencji powierzonych wynika, że jeżeli państwa członkowskie przenoszą na Unię swoje kompetencje w danej dziedzinie i przyznają je Unii jako kompetencję wyłączną, to wykonywanie tej kompetencji przez państwa członkowskie należy uznać za sprzeczne z tą zasadą. Wydaje się to wynikać z brzmienia art. 2 ust. 1 TFUE, w którym podkreślono wyjątkowy charakter upoważnienia przewidzianego w nim dla państw członkowskich. Po pierwsze, upoważnienie to jest przedstawiane jako wyjątek od zasady ustanowionej na początku art. 2 TFUE, a po drugie, korzystanie z tego uprawnienia podlega nie decyzji państw członkowskich, lecz decyzji Unii [44].

99. Jeśli dane działanie jest dozwolone tylko w wyjątkowych przypadkach, to skorzystanie z niego musi mieć obiektywne uzasadnienie. Działanie takie powinno zmierzać do uzasadnionego celu, mieć cechy pozwalające na osiągnięcie tego celu i nie wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, w przeciwnym razie przyznanie Unii w traktatach danej kompetencji jako kompetencji wyłącznej można by łatwo podważyć.

100. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że zainteresowana strona powinna przedstawić okoliczności pozwalające na wykazanie wyłącznego charakteru kompetencji zewnętrznej Unii, na który zamierza się powołać [45]. Analogicznie należy moim zdaniem przyjąć, że strona, która powołuje się na wyjątek przewidziany w art. 2 ust. 1 TFUE, powinna przedstawić

[41] Zobacz wyrok z dnia 5 maja 1981 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (804/79, EU:C:1981:93, pkt 30). Zobacz także w tym względzie M. Cremona, „Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on behalf of the European Union", w: A. Arnull, C. Barnard, M. Dougan i E. Spaventa (eds), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, London, 2011, s. 435–458.

[42] Zobacz w tym względzie W. Obwexer, „AEUV Art. 2", w: H. von der Groeben op.cit.; a także S.C. Pelka, „AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten]", w: J. Schwarze, U. Becker, A. Hatje, J. Schoo (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4 Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2019, ust. 12.

[43] Jak zauważył rzecznik generalny C. Pitruzzella w opinii w sprawach połączonych Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2020:756, pkt 43), aby zapewnić zgodność z konstytucyjnym podziałem kompetencji wyłącznych Unii, takie upoważnienie może mieć wyłącznie ograniczony charakter i nie może prowadzić do trwałej zmiany w przedmiocie podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi wynikającego z tej konfiguracji.

[44] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 15 grudnia 1976 r., Donckerwolcke i Schou (41/76, EU:C:1976:182, pkt 32); z dnia 17 października 1995 r., Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, pkt 12); a także z dnia 17 października 1995 r., Leifer i in. (C-83/94, EU:C:1995:329, pkt 12).

[45] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 75); a także z dnia 20 listopada 2018 r., Komisja/Rada (MPA Antarktyka), (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, pkt 115).

okoliczności uzasadniające skorzystanie z przewidzianego w nim upoważnienia. W niniejszej sprawie to Rada powinna zatem wykazać istnienie obiektywnego uzasadnienia dla udzielenia państwom członkowskim spornego upoważnienia, możliwość osiągnięcia celów przewidzianych za pomocą tego upoważnienia, jak również to, że wspomniane upoważnienie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

101. W tym względzie Rada przytacza dwa powody, z których pierwszy dotyczy potrzeby zapewnienia Unii prawa głosu na zgromadzeniu, a drugi potrzeby zapewnienia ochrony praw nabytych wynikających z rejestracji dokonanych na podstawie porozumienia lizbońskiego.

102. Moim zdaniem powody te przemawiają za ewentualnym skorzystaniem przez Unię z upoważnienia przewidzianego w art. 2 ust. 1 TFUE.

103. Po pierwsze, nie można bowiem odeprzeć argumentu Rady dotyczącego istnienia problemu prawa głosu OIG na zgromadzeniu. Literalna wykładnia art. 22 aktu genewskiego pozwala na stwierdzenie, że w przypadku głosowania na zgromadzeniu Unia nie ma prawa głosu, jeżeli żadne z państw członkowskich nie jest stroną tego aktu. Zgromadzenie nie jest organem bez uprawnień. Zgodnie z aktem genewskim ma ono konkretne kompetencje mogące mieć wpływ na prawa i obowiązki stron i podmiotów gospodarczych. Chociaż decyzja w drodze głosowania jest przewidziana tylko pomocniczo, nie jest ona wykluczona. W tym kontekście nie można uznać za nieuzasadnione upoważnienia w rozumieniu art. 2 ust. 1 TFUE, które pozwala zapewnić, by Unia miała prawo głosu na zgromadzeniu [46].

104. Po drugie, to samo odnosi się do argumentu Rady dotyczącego konieczności zapewnienia ciągłości ochrony nazw pochodzenia zarejestrowanych na podstawie porozumienia lizbońskiego. Chociaż wydaje się, że art. 31 aktu genewskiego gwarantuje ciągłość tej ochrony, nawet w przypadku braku przystąpienia do tego aktu siedmiu zainteresowanych państw członkowskich, nie można wykluczyć, że poziom tej ochrony byłby niższy niż w przypadku włączenia nazw pochodzenia zarejestrowanych zgodnie z porozumieniem lizbońskim do systemu ustanowionego aktem genewskim.

105. W tym względzie, wydaje mi się przede wszystkim, że art. 31 aktu genewskiego nie przewiduje ochrony nazw pochodzenia w stosunkach między siedmioma zainteresowanymi państwami członkowskimi (gdyby nie przystąpiły one do tego aktu) a państwami będącymi stronami wyłącznie aktu genewskiego (to jest państwami trzecimi niebędącymi stronami porozumienia lizbońskiego). W razie nieprzystąpienia do aktu genewskiego przez jedno z siedmiu zainteresowanych państw członkowskich nazwy pochodzenia zarejestrowane przez to państwo członkowskie przed wejściem w życie tego aktu nie będą, w braku nowej rejestracji, korzystać z ochrony w tych państwach będących stronami wspomnianego aktu, które nie są stronami porozumienia lizbońskiego. Prawdą jest, że Unia mogłaby dokonać ewentualnej nowej rejestracji, jednak żadne postanowienie aktu genewskiego nie daje pewności, że starszeństwo w ten sposób ponownie zarejestrowanej nazwy pochodzenia byłoby określane na podstawie rejestracji dokonanej przez zainteresowane państwo członkowskie zgodnie z porozumieniem lizbońskim.

[46] Komisja podnosi, że takie upoważnienie nie zostało udzielone w następstwie zawarcia traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, słabo widzącym i osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, przyjętego w dniu 27 czerwca 2013 r. przez WIPO, który zawiera te same klauzule dotyczące prawa głosu OIG (zob. art. 13 ust. 3 tego traktatu). Moim zdaniem argument ten jest nieskuteczny. Niepodjęcie działań w celu rozwiązania pewnych problemów w związku z wykonaniem jednej umowy nie obliguje do zaniechania działań w odniesieniu do tego samego problemu występującego na gruncie innej umowy.

106. Następnie siedem zainteresowanych państw członkowskich zostałoby pozbawionych możliwości włączenia swoich nazw pochodzenia, które zostały już zarejestrowane zgodnie z porozumieniem lizbońskim, do systemu ochrony ustanowionego aktem genewskim. W tej sytuacji, nawet przy braku ryzyka „utraty" praw nabytych, niektóre korzyści wynikające z uczestnictwa w systemie zaprojektowanym, według jego twórców, z zamiarem uczynienia go bardziej atrakcyjnym niż poprzedni i który, jak się wydaje, ma na celu zastąpienie tego ostatniego, mogą być dla danych podmiotów niedostępne.

107. Z pewnością interpretacja postanowień aktu genewskiego w taki sposób, że skutkiem przystąpienia Unii jest zastąpienie przez nią państw członkowskich będących stronami porozumienia lizbońskiego, pozwoliłaby uniknąć takich problemów. Taki skutek nie jest jednak wyraźnie przewidziany w akcie genewskim. Unia, jako umawiająca się strona, nie może narzucić takiej wykładni pozostałym umawiającym się stronom ani Sekretariatowi WIPO. Ta niepewność co do konsekwencji prawnych wymaga ostrożnego podejścia. Należy podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia, by sytuacja prawna podmiotów, które dokonały już rejestracji na podstawie porozumienia lizbońskiego, nie była zagrożona.

108. Jestem zdania, że sporne upoważnienie stanowi środek pozwalający na wyeliminowanie zagrożeń związanych z prawem głosu Unii na zgromadzeniu oraz z ciągłością ochrony nazw pochodzenia zarejestrowanych na podstawie porozumienia lizbońskiego. Upoważnienie to, nawet jeśli samo w sobie nie eliminuje tych zagrożeń, umożliwia bowiem państwom członkowskim dokonanie tego w następstwie ich przystąpienia do aktu genewskiego.

109. Dla wyeliminowania tych zagrożeń nie jest jednak konieczne, aby siedem zainteresowanych państw członkowskich zostało zobowiązanych do przystąpienia do aktu genewskiego. Wystarczy stworzenie im takiej możliwości. Z uwagi na pewne obowiązki wiążące się z przystąpieniem, należałoby pozostawić zainteresowanym państwom członkowskim podjęcie decyzji, czy przystąpienie przez nie do aktu genewskiego jest konieczne, mając na względzie liczbę rejestracji dokonanych w ramach porozumienia lizbońskiego i interesy właścicieli praw z nich wynikające.

110. Niewątpliwie prawdą jest, że gdyby żadne z zainteresowanych państw członkowskich nie skorzystało z możliwości zaoferowanej w spornym upoważnieniu, problem prawa głosu Unii na zgromadzeniu nie zostałby rozwiązany. Niemniej jednak Rada miała powody sądzić, że niektóre państwa członkowskie skorzystają z tej możliwości, a przystąpienie dwóch państw członkowskich do aktu genewskiego rzeczywiście miało miejsce.

111. Skoro sporne upoważnienie stanowi środek pozwalający na wyeliminowanie zagrożeń związanych z prawem głosu Unii na zgromadzeniu oraz z ciągłością ochrony nazw pochodzenia zarejestrowanych na podstawie porozumienia lizbońskiego, należy sprawdzić, czy wykracza ono poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyżej wymienionego celu.

112. Nie widzę innych środków pozwalających na osiągnięcie przedmiotowego celu. Oczywiście można podejmować próby przekonania pozostałych umawiających się stron i Sekretariatu WIPO do takiej wykładni aktu genewskiego, zgodnie z którą OIG posiadają co najmniej jeden głos na zgromadzeniu, a Unia zastępuje siedem zainteresowanych państw członkowskich w zakresie ochrony nazw pochodzenia zarejestrowanych na podstawie porozumienia lizbońskiego. Jednakże powodzenie takiego podejścia jest niemożliwe do przewidzenia i zależy od pozostałych umawiających się stron oraz od Sekretariatu WIPO, a zatem jest niepewne. Natomiast przystąpienie państw członkowskich do aktu genewskiego pozwala wyeliminować przedmiotowe zagrożenia z mocy prawa.

113. Pojawia się jedynie pytanie, czy zachodzi konieczność, aby nie tylko siedem zainteresowanych państw członkowskich, lecz wszystkie państwa członkowskie zostały upoważnione do przystąpienia do aktu genewskiego. Takie upoważnienie mogłoby być uzasadnione potrzebą zapewnienia jak największej liczby głosów Unii na zgromadzeniu.

114. W tym względzie z motywów zaskarżonej decyzji nie wynika, że konieczność zapewnienia Unii jak największej liczby głosów na zgromadzeniu była przyczyną udzielenia spornego upoważnienia [47]. Wspomniano w nich jedynie o konieczności uregulowania kwestii prawa głosu Unii, a państwom członkowskim pozostawiono decyzję, czy chcą skorzystać ze spornego upoważnienia. Przystąpienie tylko jednego państwa członkowskiego jest wystarczające do tego, aby wyeliminować zagrożenie, że Unia nie będzie miała prawa głosu na zgromadzeniu.

115. W tym kontekście strony powołują się na zasadę równości między państwami członkowskimi. Wynikać miałby z niej zakaz przyznania jedynie niektórym państwom członkowskim upoważnienia do przystąpienia do aktu genewskiego. W tym względzie przychylam się do opinii przedstawionej przez rzecznik generalną J. Kokott w opinii w sprawie Komisja/Szwecja (Oczyszczalnie ścieków) [48], która zauważyła, że chociaż Trybunał nie sprecyzował jeszcze, jak należy interpretować równość państw członkowskich, należy jednak założyć, że orzecznictwo dotyczące zasady równego traktowania ma zastosowanie również do państw członkowskich. Wymaga ona, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione [49].

116. Siedem zainteresowanych państw członkowskich znajduje się w innej sytuacji niż pozostałe państwa członkowskie. Nieprzystąpienie do aktu genewskiego przez te ostatnie nie pociąga za sobą żadnego zagrożenia dotyczącego ochrony nazw pochodzenia już zarejestrowanych na mocy porozumienia lizbońskiego. Zagrożenie to wymaga, aby możliwość przystąpienia do aktu genewskiego była otwarta dla siedmiu zainteresowanych państw członkowskich. Nie ma takiego uzasadnienia w odniesieniu do interesów państw członkowskich w zakresie prawa głosu, ponieważ zaskarżona decyzja wyraźnie stanowi, że to Unia głosuje na zgromadzeniu, a nie państwa członkowskie. Różnica w traktowaniu siedmiu zainteresowanych państw członkowskich i pozostałych państw członkowskich wynikająca z ograniczenia zakresu stosowania spornego upoważnienia jedynie do siedmiu zainteresowanych państw członkowskich nie skutkuje zatem naruszeniem zasady równego traktowania.

117. Ponadto, jak już wspomniałem w punkcie 43 niniejszej opinii, państwa członkowskie mogą w przyszłości otrzymać upoważnienie do przystąpienia do aktu genewskiego w drodze odrębnej decyzji. W ten sposób, w przypadku zmiany sytuacji, nadal będzie można przyjąć decyzję upoważniającą państwa członkowskie do przystąpienia, w szczególności w celu wzmocnienia w razie potrzeby pozycji Unii w zgromadzeniu.

[47] Z tego samego powodu bez znaczenia jest argument niektórych występujących w charakterze interwenientów państw członkowskich dotyczący potrzeby przyznania państwom członkowskim możliwości zapewnienia ochrony nierolniczym oznaczeniom geograficznym, które nie zostały zharmonizowane w ramach Unii. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika bowiem, że okoliczność ta była jednym z powodów udzielenia spornego upoważnienia. Ponadto podniesiony argument podważa stwierdzenie dokonane przez Trybunał w wyroku z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (Zmienione porozumienie lizbońskie), zgodnie z którym kompetencja Unii w dziedzinie regulowanej aktem genewskim jest wyłączna (zob. pkt 14 niniejszej opinii).

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

[49] Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Szwecja (Oczyszczalnie ścieków) (C-22/20, EU:C:2021:250, pkt 35).

118. W związku z powyższym jestem zdania, że na obecnym etapie upoważnienie wszystkich państw członkowskich do przystąpienia do aktu genewskiego wykracza poza to, co jest konieczne do wyeliminowania zagrożeń wynikających z nieprzystąpienia państw członkowskich do tego aktu.

119. Komisja utrzymuje, że sporne upoważnienie jest bezwarunkowe i stałe. Jednakże niektóre postanowienia art. 4 zaskarżonej decyzji nakładają znaczne ograniczenia na państwa członkowskie, które przystąpiły do aktu genewskiego. Po pierwsze, Unia i państwa członkowskie są reprezentowane w związku szczególnym przez Komisję. Po drugie, do Unii należy zapewnienie wykonywania praw i wypełniania zobowiązań Unii i państw członkowskich, które przystąpiły do aktu genewskiego. Po trzecie, to Komisja dokonuje wszystkich niezbędnych powiadomień na podstawie aktu genewskiego w imieniu Unii i zainteresowanych państw członkowskich. Wreszcie po czwarte, to Unia głosuje na zgromadzeniu, podczas gdy państwa członkowskie nie wykonują prawa głosu. Moim zdaniem przepisy te pozwalają zminimalizować ryzyko ewentualnych rozbieżności między Unią a państwami członkowskimi na zgromadzeniu i w ramach wykonywania aktu genewskiego. W niniejszym przypadku upoważnienie przyznane państwom członkowskim ma zatem ograniczony charakter i nie prowadzi do trwałej zmiany podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi.

120. W świetle powyższego jestem zdania, że zaskarżona decyzja narusza art. 2 ust. 1 TFUE w zakresie, w jakim sporne przepisy przewidują, że nie tylko siedem zainteresowanych państw członkowskich, lecz wszystkie państwa członkowskie są upoważnione do przystąpienia do aktu genewskiego.

2) W przedmiocie uzasadnienia

121. Komisja twierdzi, że między dwoma zdaniami motywu 8 zaskarżonej decyzji istnieje sprzeczność. Tymczasem sprzeczność ta istnieje tylko wtedy, gdy motyw ten jest odczytywany subiektywnie, z perspektywy podejścia Komisji do problemu prawa głosu. W przeciwieństwie do Komisji uważam, że pierwsze zdanie tego motywu nie powinno być odczytywane jako „dające szansę" zgromadzeniu na zajęcie się kwestią prawa głosu Unii, ale jako przedstawienie problemu, którego rozwiązanie proponuje się w drugim zdaniu wspomnianego motywu.

122. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że uzasadnienie aktu powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i kontekstu, w jakim został on wydany. W tym względzie nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę oraz w szczególności interes, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu [50].

123. Bezsporne jest także, że obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 akapit drugi TFUE stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, wchodzącej w zakres materialnej zgodności z prawem spornego aktu [51].

[50] Wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Landesbank Baden-Württemberg i SRB (C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).

[51] Wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa miecznika śródziemnomorskiego) (C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

124. W tym względzie motyw 8 zaskarżonej decyzji pozwala ustalić związek między spornym upoważnieniem a kwestią prawa głosu Unii na zgromadzeniu. Z kolei argumenty podniesione przez Komisję nie dotyczą w istocie uzasadnienia zaskarżonej decyzji, lecz zasadności wybranego rozwiązania problemu prawa głosu, co było już przedmiotem mojej analizy dotyczącej art. 2 ust. 1 TFUE.

125. W związku z powyższym jestem zdania, że argument dotyczący braku uzasadnienia należy odrzucić.

3) Wniosek pośredni

126. W świetle powyższego uważam, że zarzut drugi powinien zostać uwzględniony, a sporne przepisy zaskarżonej decyzji powinny zostać uznane za nieważne.

VI. Utrzymanie skutków zaskarżonej decyzji w czasie

127. Jeżeli Trybunał zdecyduje się stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, będzie musiał ustalić, czy należy utrzymać w mocy skutki zaskarżonej decyzji do czasu przyjęcia nowej decyzji Rady.

128. Republika Francuska i Węgry już podpisały i ratyfikowały akt genewski na podstawie art. 3 zaskarżonej decyzji. Nie jest wykluczone, że w następstwie wydania wyroku Trybunału Komisja przedstawi Radzie wniosek dotyczący decyzji upoważniającej państwa członkowskie do przystąpienia do aktu genewskiego zgodnie ze wskazówkami wynikającymi z wyroku Trybunału [52]. Do tego czasu należy moim zdaniem utrzymać w mocy skutki art. 3 i 4 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim stanowią one podstawę prawną dla działań, które, jak się wydaje, można uznać za zgodne z prawem w świetle przyszłej decyzji.

129. Z tych powodów, a także ze względu na odmienną sytuację siedmiu zainteresowanych państw członkowskich, proponuję Trybunałowi, aby utrzymał w mocy skutki art. 3 i 4 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim odnoszą się one do ewentualnego przystąpienia do aktu genewskiego siedmiu zainteresowanych państw członkowskich przed datą wydania wyroku Trybunału, do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nieprzekraczającym sześciu miesięcy od daty ogłoszenia wyroku, decyzji Rady.

VII. W przedmiocie kosztów

130. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ proponuję uwzględnienie skargi, a Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, kosztami tymi należy moim zdaniem obciążyć Radę.

131. Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu Królestwo Belgii, Republika Czeska, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Chorwacji, Republika Włoska, Węgry, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii i Republika Portugalska, które przystąpiły do sprawy jako interwenienci, winny pokryć własne koszty.

[52] Taki wniosek byłby konieczny w przypadku uwzględnienia przez Trybunał zarzutu pierwszego.

VIII. Wnioski

132. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by:

– stwierdził nieważność art. 3 decyzji Rady (UE) 2019/1754 z dnia 7 października 2019 r. w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Aktu genewskiego Porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych;

– stwierdził nieważność art. 4 decyzji 2019/1754 w zakresie, w jakim zawiera on odniesienia do państw członkowskich;

– utrzymał w mocy skutki części decyzji 2019/1754, których nieważność stwierdzono, w zakresie, w jakim dotyczy to ratyfikacji aktu genewskiego, o którym mowa w tej decyzji, przez Republikę Francuską i Węgry, jak również wszelkich ratyfikacji lub przystąpień do tego aktu dokonanych przed datą wydania wyroku Trybunału przez Republikę Bułgarii, Republikę Czeską, Republikę Włoską, Republikę Portugalską i Republikę Słowacką, do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nieprzekraczającym sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, decyzji Rady Unii Europejskiej;

– obciążył Radę, poza jej własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską;

– obciążył Królestwo Belgii, Republikę Czeską, Republikę Grecką, Republikę Francuską, Republikę Chorwacji, Republikę Włoską, Węgry, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Republikę Portugalską ich własnymi kosztami.