Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 19. maja 2022[1]

Zadeva C-24/20

Evropska komisija
proti

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba – Sklep (EU) 2019/1754 – Pristop Evropske unije k Ženevskemu aktu Lizbonskega sporazuma o označbah porekla in geografskih označbah – Dovoljenje držav članic, da pristopijo k navedenemu aktu na strani Unije – Neobstoj predloga Komisije – Pristojnost Sveta, da spremeni predlog Komisije – Izključna zunanja pristojnost Unije – Člen 13(2) in člen 17(2) PEU – Člen 2(1), člen 218(6) in člen 293(1) PDEU“

I. Uvod

1. Američani pravijo, da če je nekaj podobno raci, plava kot raca in gaga kot raca, je to raca. Dejansko pa je opredelitev elementov, o katerih je tukaj govora, naj se zdi še tako očitna na prvi pogled, vedno lahko predmet razprave. To je še toliko bolj res glede abstraktnih pojmov.

2. Tako v tej zadevi Evropska komisija dvomi o pristojnosti Sveta Evropske unije, da v skladu s členom 293(1) PDEU spreminja njen predlog pravnega akta Unije, ker naj bi sprememba, ki bi jo vnesel Svet, presegla meje predloga spremembe. Komisija v bistvu Sodišču predstavlja predlog spremembe predloga, ki ga je podal Svet, in v slogu Renéja Magritta ugotavlja: „To ni predlog spremembe.“ Zadnjenavedena ugotovitev je v obravnavani zadevi predložena v presojo Sodišču.

II. Pravni okvir

3. Obravnavana zadeva se nanaša na dve mednarodni pogodbi, ki ju izvaja Svetovna organizacija za intelektualno lastnino (WIPO).

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

A. Lizbonski sporazum

4. Lizbonski sporazum o zaščiti označb porekla in njihovi mednarodni registraciji je pogodba, ki je bila podpisana 31. oktobra 1958, revidirana 14. julija 1967 v Stockholmu in spremenjena 28. septembra 1979[2] (v nadaljevanju: Lizbonski sporazum). Gre za posebni sporazum v smislu člena 19 Pariške konvencije za varstvo industrijske lastnine z dne 20. marca 1883[3] (v nadaljevanju: Pariška konvencija), h kateremu lahko pristopijo vse države, ki so podpisnice te konvencije.

5. Sedem držav članic Evropske unije je podpisnic Lizbonskega sporazuma, in sicer Republika Bolgarija, Češka republika, Francoska republika, Italijanska republika, Madžarska, Portugalska republika in Slovaška republika.[4] Unija pa ni podpisnica tega sporazuma, h kateremu lahko pristopijo le države.

6. V skladu s členom 1 Lizbonskega sporazuma države, v katerih se ta sporazum uporablja, sestavljajo posebno unijo (v nadaljevanju: posebna unija) v okviru unije za varstvo industrijske lastnine, ustanovljene s Pariško konvencijo, in se zavežejo, da na podlagi tega sporazuma na svojih ozemljih zaščitijo označbe porekla proizvodov iz drugih držav te posebne unije, ki so priznane in zaščitene v državi izvora ter registrirane pri WIPO.

B. Ženevski akt

7. Na diplomatski konferenci je bil 20. maja 2015 sprejet Ženevski akt Lizbonskega sporazuma o označbah porekla in geografskih označbah[5] (v nadaljevanju: Ženevski akt), s katerim je bil revidiran Lizbonski sporazum. V nasprotju s tem sporazumom Ženevski akt v členu 28(1)(iii) določa, da imajo medvladne organizacije (v nadaljevanju: MVO) možnost postati njegove podpisnice.[6]

8. Člen 22 Ženevskega akta vsebuje določbe v zvezi s Skupščino posebne unije (v nadaljevanju: skupščina), ki jo sestavljajo pogodbenice tega akta in države podpisnice Lizbonskega sporazuma. V skladu s členom 22(2) tega akta skupščina obravnava vse zadeve, ki se nanašajo na ohranjanje in razvoj posebne unije ter na izvajanje navedenega akta, spreminja pravilnik, sprejema finančne predpise posebne unije in sprejema spremembe členov od 22 do 24 in člena 27 tega akta.

9. Člen 22(4) Ženevskega akta, naslovljen „Odločanje v skupščini“, določa:

„(a) Skupščina si prizadeva za sprejemanje sklepov s soglasjem.

(b) Kadar sklepa ni mogoče sprejeti s soglasjem, se o zadevi odloča z glasovanjem. V takem primeru

[2] *Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 923, št. 13172, str. 205.

[3] Nazadnje revidirana v Stockholmu 14. julija 1967 in spremenjena 28. septembra 1979 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 828, št. 11851, str. 305).

[4] Kot navaja Komisija, je bil ta sporazum podpisan in sklenjen, ko se pristojnost Unije, kar se tiče Francoske republike in Italijanske republike, še ni štela za izključno in ko druge države še niso bile članice Unije. Tri druge države (Helenska republika, Kraljevina Španija in Romunija) so navedeni sporazum podpisale v letih 1958 in 1959, ko še niso bile članice Unije, vendar ga niso ratificirale.

[5] UL 2019, L 271, str. 15.

[6] Če je vsaj ena država članica MVO pogodbenica Pariške konvencije in če medvladna organizacija izjavi, da je v skladu s svojimi notranjimi postopki ustrezno pooblaščena, da postane pogodbenica Ženevskega akta in da po ustanovni pogodbi MVO velja zakonodaja, v skladu s katero se za geografske označbe lahko pridobijo regionalne označbe za zaščito. Za Evropsko unijo sta ta pogoja izpolnjena.

(i.) ima vsaka pogodbenica, ki je država, en glas in glasuje samo v svojem imenu ter

(ii.) lahko vsaka pogodbenica, ki je [MVO], glasuje namesto svojih držav članic z enakim številom glasov, kot je število njenih držav članic, ki so pogodbenice tega akta. Nobena taka [MVO] ne sodeluje pri glasovanju, če katera koli od njenih držav članic uveljavlja pravico do glasovanja, in obratno.

(c) O zadevah, ki se nanašajo samo na države, ki jih zavezuje [Lizbonski sporazum], pogodbenice, ki jih [ta sporazum] ne zavezuje, nimajo pravice glasovati, o zadevah, ki se nanašajo samo na države pogodbenice, pa imajo pravico glasovati samo slednje."

10. Člen 31 Ženevskega akta, naslovljen „Uporaba [Lizbonskega sporazuma]", določa:

„1. [*Odnosi med državami pogodbenicami tega akta in [Lizbonskega sporazuma]*] Za medsebojne odnose med državami, ki so tako pogodbenice tega akta kot [Lizbonskega sporazuma], se uporabljajo samo določbe tega akta. Vendar pa za mednarodne registracije označb porekla na podlagi [Lizbonskega sporazuma] države ne dodelijo nižje zaščite, kot je določena v [Lizbonskem sporazumu].

2. [*Odnosi med državami, ki so tako pogodbenice tega akta kot [Lizbonskega sporazuma], in državami pogodbenicami [Lizbonskega sporazuma], ki niso pogodbenice tega akta*] Vsaka država, ki je tako pogodbenica tega akta kot [Lizbonskega sporazuma], v odnosih z državami, ki so pogodbenice [Lizbonskega sporazuma], niso pa pogodbenice tega akta, še naprej uporablja [Lizbonski sporazum]."

11. Skupni pravilnik za Lizbonski sporazum in Ženevski akt,[7] sprejet na podlagi člena 25 Ženevskega akta, v pravilu 7 določa mehanizem, ki na podlagi Ženevskega akta omogoča zaščito označb porekla, registriranih na podlagi Lizbonskega sporazuma, v primeru pristopa države podpisnice Lizbonskega sporazuma k Ženevskemu aktu.[8]

III. Dejansko stanje

12. Komisija je v okviru priprave na diplomatsko konferenco, ki je bila sklicana v Ženevi od 11. do 21. maja 2015, da bi se preučil in sprejel osnutek revidiranega Lizbonskega sporazuma, 30. marca 2015 sprejela priporočilo za sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj o revidiranem Lizbonskem sporazumu o označbah porekla in geografskih označbah. Komisija je v tem priporočilu predvsem pozvala Svet, naj ob upoštevanju izključne pristojnosti, dodeljene Uniji s členom 3(1) PDEU na področju skupne trgovinske politike, svoj sklep sprejme na podlagi člena 207 ter člena 218(3) in (4) PDEU.

13. Svet je 7. maja 2015 sprejel Sklep 8512/15 o odobritvi začetka pogajanj o revidiranem Lizbonskem sporazumu o označbah porekla in geografskih označbah, kar se tiče vprašanj, ki spadajo v pristojnost Evropske unije. V nasprotju s tem, kar je priporočila Komisija, ta sklep temelji na členu 114 ter členu 218(3) in (4) PDEU.

[7] Besedilo, upoštevno za obravnavano zadevo, je besedilo Skupnega pravilnika o izvajanju Lizbonskega sporazuma in Ženevskega akta, sprejetega 2. oktobra 2018, TRT/LISBON/013.

[8] Ta mehanizem vsebujejo tudi druge različice tega pravilnika o izvajanju.

14. Sodišče je s sodbo z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (revidirani Lizbonski sporazum),[9] Sklep Sveta 8512/15 razglasilo za ničen, pri čemer je razsodilo, da pogajanje o Ženevskem aktu spada v izključno pristojnost, ki je v skladu s členom 3(1) PDEU Uniji podeljena na področju skupne trgovinske politike iz člena 207(1) PDEU.[10]

15. Komisija je 27. julija 2018 na podlagi člena 207 in člena 218(6)(a) PDEU predložila predlog sklepa Sveta o pristopu Evropske unije k Ženevskemu aktu[11] (v nadaljevanju: predlog sklepa). Glede na izključno pristojnost Unije je bilo predlagano, naj k temu aktu pristopi le Unija.

16. Po razpravah je Svet Evropskemu parlamentu posredoval osnutek sklepa, ki je poleg odobritve pristopa Unije k Ženevskemu aktu določal dovoljenje za države članice, ki to želijo, da pristopijo k temu aktu (v nadaljevanju: sporno dovoljenje). Parlament je 16. aprila 2019 osnutek tega sklepa odobril.

17. Komisija je osnutku Sveta nasprotovala. V izjavi z dne 20. septembra 2019 je izpodbijala možnost, da se vsem državam članicam, ki to želijo, dovoli, da ratificirajo Ženevski akt ali k njemu pristopijo skupaj z Unijo. Nasprotno pa je navedla, da je pripravljena sprejeti, da se sedmim državam članicam, ki so podpisnice Lizbonskega sporazuma in ki so že registrirale več pravic intelektualne lastnine na podlagi tega sporazuma, dovoli, da pristopijo k Ženevskemu aktu v interesu Unije.

18. Svet je 7. oktobra 2019 v skladu s členom 293(1) PDEU soglasno sprejel Sklep (EU) 2019/1754[12] (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

19. V uvodnih izjavah 6, 8, 9 in 10 izpodbijanega sklepa je navedeno:

„(6) Unija bi morala pristopiti k Ženevskemu aktu in postati pogodbenica, da bi lahko ustrezno izvrševala svojo izključno pristojnost na področjih, ki so zajeta v Ženevskem aktu, in svoje naloge v okviru svojih celovitih sistemov zaščite za kmetijske označbe porekla in geografske označbe.

[…]

(8) Unija bi si morala prizadevati za ureditev vprašanja glasovalnih pravic v [skupščini] posebne unije Ženevskega akta, da bi zagotovila svoje dejansko sodelovanje v postopkih odločanja glede na točko (b)(ii) člena 22(4) Ženevskega akta. Zato je primerno, da bi se države članice, ki to želijo, pooblastilo tudi, da skupaj z Unijo in v njenem interesu ratificirajo Ženevski akt oziroma k njemu pristopijo.

(9) S tem bo obenem mogoče zagotoviti kontinuiteto pravic, ki izhajajo iz obstoječega članstva sedmih držav članic v posebni uniji.

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

[10] Sklep 8512/15 je bil nato nadomeščen s Sklepom Sveta (EU) 2018/416 z dne 5. marca 2018 o odobritvi začetka pogajanj o revidiranem Lizbonskem sporazumu o označbah porekla in geografskih označbah (UL 2018, L 75, str. 23).

[11] COM(2018) 350 final.

[12] Sklep Sveta z dne 7. oktobra 2019 o pristopu Evropske unije k Ženevskemu aktu Lizbonskega sporazuma o označbah porekla in geografskih označbah (UL 2019, L 271, str. 12).

(10) Pri ratifikaciji ali pristopu držav članic pa bi bilo treba v celoti spoštovati izključno pristojnost Unije in Unija bi morala ostati odgovorna za zagotavljanje uveljavljanja pravic in izpolnjevanja obveznosti Unije in držav članic v skladu z Ženevskim aktom.“

20. Člen 1, prvi odstavek, tega sklepa določa:

„Pristop [Unije] k [Ženevskemu aktu] se odobri v imenu Unije.“

21. Člen 3 navedenega sklepa določa:

„Države članice, ki to želijo, so pooblaščene, da skupaj z Unijo in v njenem interesu ratificirajo Ženevski akt oziroma k njemu pristopijo ob doslednem spoštovanju izključne pristojnosti Unije.“

22. Člen 4 tega sklepa določa:

„1. Unijo in države članice, ki ratificirajo Ženevski akt ali k njemu pristopijo na podlagi člena 3 tega sklepa, v posebni uniji zastopa Komisija v skladu s členom 17(1) PEU. Unija je odgovorna za zagotavljanje uveljavljanja pravic in izpolnjevanja obveznosti Unije in držav članic, ki ratificirajo Ženevski akt ali k njemu pristopijo na podlagi člena 3 tega sklepa.

Komisija v imenu Unije in navedenih držav članic pošlje vsa uradna obvestila, potrebna v skladu z Ženevskim aktom.

Komisija je zlasti imenovana kot pristojni organ iz člena 3 Ženevskega akta in je odgovorna za upravljanje Ženevskega akta na ozemlju Unije ter komunikacijo z Mednarodnim uradom WIPO v skladu z Ženevskim aktom in Skupnim pravilnikom v okviru Lizbonskega sporazuma in Ženevsk[ega] akt[a] Lizbonskega sporazuma […].

2. Unija glasuje v skupščini posebne unije, države članice, ki so Ženevski akt ratificirale ali k njemu pristopile, pa ne uveljavljajo svoje glasovalne pravice.“

23. Komisija je 17. januarja 2020 vložila to ničnostno tožbo.

24. Ženevski akt je začel veljati 26. februarja 2020 in Unijo zavezuje od tega datuma naprej. V letu 2021 sta na podlagi dovoljenja iz člena 3 izpodbijanega sklepa Francoska republika in Madžarska podpisali in ratificirali ta akt.

IV. Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

25. Komisija Sodišču predlaga, naj:

– člen 3 izpodbijanega sklepa razglasi za ničen;

– člen 4 izpodbijanega sklepa razglasi za ničen v delu, v katerem se nanaša na države članice ali, podredno, člen 4 razglasi za ničen v celoti, če so nanašanja na države članice neločljivo povezana s preostalim delom člena;

– ohrani učinke delov izpodbijanega sklepa, ki so razglašeni za nične, med drugim vsako uporabo dovoljenja, podeljenega od držav članic na podlagi člena 3 pred datumom razglasitve sodbe, ki

so zdaj podpisnice Lizbonskega sporazuma, do začetka veljavnosti – v razumnem roku, ki ne presega šestih mesecev od datuma razglasitve sodbe – sklepa Sveta;

– Svetu naloži plačilo stroškov.

26. Svet je z ločenim aktom, v sodnem tajništvu Sodišča vloženim 15. aprila 2020, vložil ugovor nedopustnosti na podlagi člena 151(1) Poslovnika Sodišča. Komisija je 18. maja 2020 predložila svoja stališča glede tega ugovora. Ugovor nedopustnosti je bil s sklepom Sodišča z dne 6. oktobra 2020 združen z odločanjem po vsebini.

27. Svet Sodišču predlaga, naj:

– tožbo v celoti zavrže kot nedopustno;

– podredno, tožbo v celoti zavrne kot neutemeljeno;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

28. Kraljevini Belgiji, Češki republiki, Helenski republiki, Francoski republiki, Republiki Hrvaški, Italijanski republiki, Madžarski, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Portugalski republiki je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

29. Na obravnavi 1. februarja 2022 so stališča predstavile vse stranke razen Kraljevine Belgije in Portugalske republike.

V. Analiza

30. Komisija v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev več členov Pogodbe o delovanju Evropske unije, načela prenosa pristojnosti in pristojnosti Komisije za pobudo v zvezi s tem, da je Svet sprejel izpodbijani sklep brez predloga Komisije. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 2(1) in člena 207 PDEU, ker je Svet prekoračil svoje pristojnosti s tem, da je državam članicam dovolil delovanje na področju, ki spada v izključno pristojnost Unije, in na pomanjkljivo obrazložitev.

31. Najprej bom preučil ugovor nedopustnosti, ki ga je vložil Svet, nato pa bom v nadaljevanju preučil utemeljenost.

A. Dopustnost

1. Trditve strank

32. Svet se ob intervenciji držav članic intervenientk sklicuje na nedopustnost tožbe Komisije, ker je ta usmerjena le zoper člen 3 in elemente člena 4 izpodbijanega sklepa (v nadaljevanju: sporne določbe), ki jih ni mogoče ločiti od preostalega dela tega sklepa. Po njegovem mnenju je člen 3 medsebojno povezan s preostalim delom izpodbijanega sklepa, natančneje z njegovim členom 1. Po eni strani naj bi ti povezani določbi Uniji omogočali, da ima glasovalno pravico v skupščini,[13]

[13] V zvezi s tem člen 22(4)(ii) Ženevskega akta določa, da MVO glasuje v skupščini z enakim številom glasov, kot je število njenih držav članic, ki so pogodbenice tega akta.

s čimer ji dajeta možnost, da izvaja svojo izključno zunanjo pristojnost na področjih, na katera se nanaša Ženevski akt. Po drugi strani naj bi člen 3 izpodbijanega sklepa zagotavljal prednost in neprekinjenost zaščite geografskih označb,[14] registriranih v sedmih državah članicah, ki so pogodbenice Lizbonskega sporazuma (v nadaljevanju: zadevnih sedem držav članic).[15] Z razglasitvijo ničnosti te določbe bi bile odpravljene korist polnega in učinkovitega pristopa Unije k Ženevskemu aktu ter prednost in neprekinjenost zaščite geografskih označb, ki so bile predhodno registrirane na podlagi Lizbonskega sporazuma. Zaradi te razglasitve ničnosti naj torej vsebina izpodbijanega sklepa ne bi bila združljiva z njegovim ciljem in namenom, kot sta navedena zlasti v uvodnih izjavah 6, 8 in 9 tega sklepa. Člen 4 navedenega sklepa naj bi bil neločljivo povezan s členom 3 tega sklepa.

33. Poleg tega Svet meni, da je nedopustnost predloga za razglasitev delne ničnosti izpodbijanega sklepa podprta s predlogom Komisije, naj se ohranijo učinki izpodbijanega sklepa. Trdi, da ta predlog ni v skladu s smislom tovrstnega predloga in da Komisija želi spremeniti bistvo člena 3 tega sklepa.

34. Komisija odgovarja, da je sporne določbe mogoče ločiti od preostalega dela izpodbijanega sklepa. Po njenem mnenju sporno dovoljenje ni nujno za to, da Komisija lahko pravilno izvaja svojo izključno zunanjo pristojnost na področjih, na katera se nanaša ta akt. Pravila, ki se uporabljajo, je namreč mogoče razlagati tako, da geografske označbe, ki jih je zadevnih sedem držav članic že registriralo, ohranijo svojo prednost po pristopu Unije. Poleg tega naj skupščina dejansko ne bi glasovala in bistveni del sodelovanja Unije naj ne bi potekal znotraj skupščine. Zato bi bilo popolno opustitev kakršnega koli vpliva na število glasov, ki jih ima Unija, težko šteti za bistven element izpodbijanega sklepa. Komisija navaja, da so se sodbe, v katerih je Sodišče razsodilo, da delne ničnosti akta ni mogoče razglasiti, nanašale na vsebinske določbe. Sporne določbe pa niso take. Po njenem mnenju je obravnavana zadeva bolj podobna zadevam, ki se nanašajo na „institucionalne“ določbe, za katere je Sodišče vedno menilo, da jih je mogoče ločiti.

35. Kar se tiče trditve Sveta v zvezi s predlogom Komisije, naj se ohranijo učinki izpodbijanega sklepa, Komisija dvomi o njeni upoštevnosti. Po njenem mnenju ni mogoče trditi, da predlog za razglasitev ničnosti člena 3 tega sklepa ni dopusten le zato, ker ga spremlja predlog za ohranitev učinkov navedenega sklepa.

36. Italijanska republika trdi, da tožba ni dopustna, ker je usmerjena le proti Svetu, medtem ko bi morala biti usmerjena tudi proti Parlamentu, ki je odobril izpodbijani sklep v skladu s členom 218(6)(a)(iii) PDEU.

37. V zvezi s tem Komisija odgovarja, da sodelovanje Parlamenta v postopku sprejetja izpodbijanega sklepa ne pomeni, da je ta avtor akta, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo.

[14] Stranke v svojih pisanjih termin „geografske označbe“ uporabljajo tako, da zajema tudi označbe porekla. Poudariti je treba tudi, da je bilo področje uporabe Lizbonskega sporazuma omejeno na označbe porekla.

[15] Kot navaja Svet v uvodnem delu odgovora na tožbo, se nova registracija geografske označbe na podlagi Ženevskega akta, ki bi jo opravila Unija (in ne ena od zadevnih sedmih držav članic) kot nova pogodbenica posebne unije, ne bi štela za registracijo, ki lahko zagotovi neprekinjenost prvotne registracije na podlagi Lizbonskega sporazuma, ampak za registracijo *ex novo*, kar zadeva tretje pogodbenice. S pravnega vidika bi to pomenilo, da bi bila prednost geografske označbe, podeljene na podlagi Lizbonskega sporazuma, prekinjena v okviru Ženevskega akta. Ta prekinitev bi povzročila, da bi imetniki ustreznih pravic intelektualne lastnine tvegali neupravičeno izgubo bistvenega elementa pridobljenih pravic.

2. Presoja

a) Trditve Sveta

38. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od ostalega dela akta. Sodišče je že večkrat presodilo, da ta zahteva po ločljivosti ne bi bila izpolnjena, če bi bila posledica delne ničnosti akta ta, da bi bilo spremenjeno njegovo bistvo.[16] Za preverjanje ločljivosti elementov akta Unije je potrebna preučitev njihovega obsega, da bi bilo mogoče presoditi, ali bi razglasitev ničnosti teh elementov spremenila smisel in vsebino tega akta.[17] Poleg tega je vprašanje, ali razglasitev delne ničnosti spreminja bistvo akta Unije, objektivno merilo, in ne subjektivno merilo, ki bi bilo povezano s politično voljo institucije, ki je sporni akt sprejela.[18]

39. V zvezi s tem ni mogoče določiti bistva pravnega akta, ne da bi se upošteval pravni okvir, v katerega spada njegovo sprejetje. V obravnavani zadevi je izpodbijani sklep sklep, ki se nanaša na sklenitev mednarodnega sporazuma v smislu člena 218(6) PDEU. Gre za izraz privolitve Unije, da jo zavezuje pogodba v smislu členov 11 in 15 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami,[19] ki ustreza aktom držav iz členov 11 in 15 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, sklenjene 23. maja 1969.[20] Bistvo izpodbijanega sklepa je tako nujno določeno s sestavnimi elementi akta, ki izraža privolitev Unije, da jo zavezuje Ženevski akt.

40. V teh okoliščinah je, kar se tiče neizpodbijanih določb izpodbijanega sklepa, s členom 1 odobren pristop Unije k Ženevskemu aktu, člena 2 in 5 določata praktične postopke tega pristopa, člen 6 pa določa datum začetka veljavnosti tega sklepa. Poleg tega člen 4(1), tretji pododstavek, navedenega sklepa vsebuje določbe, ki niso povezane s pristopom držav članic k Ženevskemu aktu. Te določbe v bistvu ustrezajo določbam iz predloga sklepa in se nanašajo na pristojnosti Komisije v okviru izvajanja Ženevskega akta, ki je v njem določena kot pristojni organ v smislu člena 3 tega akta.

41. Glede spornih določb so s členom 3 izpodbijanega sklepa najprej države članice, ki to želijo, pooblaščene, da ratificirajo Ženevski akt oziroma k njemu pristopijo.[21] Dalje, člen 4(1), prvi in drugi pododstavek, tega sklepa določa obseg pristojnosti Unije oziroma držav članic, ki so pristopile k temu aktu, ter pravila o zastopanju Unije in teh držav članic. Nazadnje, člen 4(2) navedenega sklepa določa, da Unija glasuje v skupščini in da države članice, ki so Ženevski akt ratificirale ali k njemu pristopile, ne uveljavljajo svoje glasovalne pravice.

42. Iz tega povzetka izhaja, da sporne določbe ne vsebujejo elementov, ki pomenijo izraz privolitve Unije, da jo Ženevski akt zavezuje. Zatrjevani učinek sklepa, sprejetega na podlagi člena 218(6) PDEU, povzroča že določba iz člena 1 izpodbijanega sklepa. Druge določbe tega sklepa, vključno s spornimi določbami, ne vplivajo niti na obseg, niti na vsebino in niti na

16 Sodba z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet (C-626/18, EU:C:2020:1000, točka 28 in navedena sodna praksa).

17 Sodba z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet (C-626/18, EU:C:2020:1000, točka 29 in navedena sodna praksa).

18 Sodba z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet (C-626/18, EU:C:2020:1000, točka 30 in navedena sodna praksa).

19 Na Dunaju, 21. marca 1986. Še ne velja.

20 *Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 1155, str. 331.

21 Zaradi poenostavitve bom v nadaljevanju teh sklepnih predlogov pri sklicevanju na predmet dovoljenja, podeljenega v členu 3 izpodbijanega sklepa, izraz „pristopiti“ uporabljal za pristop k Ženevskemu aktu in njegovo ratifikacijo.

brezpogojnost privolitve, izražene v členu 1 navedenega sklepa, in torej ne vplivajo na bistvo izpodbijanega sklepa. Sporne določbe je torej mogoče ločiti od preostalega dela tega sklepa. Iz teh razlogov bi bilo treba ugovor nedopustnosti po mojem mnenju zavrniti.

43. Ta ugotovitev je podkrepljena z dejstvom, da se ne zahteva, da je treba sklep, ki države članice pooblašča, da pristopijo k Ženevskemu aktu, sprejeti istočasno s sklepom o pristopu Unije k temu aktu. To dovoljenje za pristop držav članic bi bilo lahko podeljeno z ločenim sklepom.[22] Ob upoštevanju Ženevskega akta namreč pristop Unije same ne izključuje poznejšega pristopa držav članic. Prav tako ne vpliva na raven zaščite označb porekla, registriranih na podlagi Lizbonskega sporazuma.

44. V zvezi s stališčem Sveta o predlogu, naj se ohranijo učinki akta, razglašenega za ničnega, se strinjam z mnenjem Komisije, da je ta predlog dodaten predlog glede na glavni predlog, ki se nanaša na razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, in ni predlog za spremembo člena 3 tega sklepa s strani Sodišča, kar v okviru te tožbe ni mogoče. Zato ne vpliva na analizo dopustnosti ali utemeljenosti tožbe.

45. V teh okoliščinah menim, da je sporne določbe mogoče ločiti od preostalega dela izpodbijanega sklepa in da je tožba zato dopustna.

b) Trditve Italijanske republike

46. Iz člena 263 PDEU izhaja, da se tožba za razglasitev ničnosti vloži zoper avtorja izpodbijanega akta, to je zoper institucijo, ki ga je sprejela.[23] Izpodbijani akt mora biti pripisljiv tej instituciji.[24]

47. V skladu s členom 218(6), prvi pododstavek, PDEU, sklep o sklenitvi sporazuma sprejme Svet na predlog pogajalca. Ta sklep mu je pripisljiv in on je avtor tega akta.

48. To, da Parlament v skladu s členom 218(6)(a) PDEU odobri sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma, ki spada v pristojnosti Sveta, ne pomeni, da je Parlament avtor tega sklepa. Predmet njegove odobritve je akt druge institucije, in sicer Sveta.

49. Ker je v obravnavani zadevi izpodbijani sklep sprejel Svet na podlagi člena 218(6) PDEU, mora biti ničnostna tožba zoper ta sklep usmerjena le proti tej instituciji. Tožba, usmerjena proti Parlamentu, bi bila razglašena za nedopustno. Trditve Italijanske republike je treba zato zavrniti.

3. Predlog glede ugovora nedopustnosti

50. Glede na navedeno menim, da je treba ugovor nedopustnosti zavrniti.

[22] Iz stališč Komisije glede intervencijskih vlog izhaja, da ne izključuje možnosti sprejetja takega sklepa.

[23] Sodba z dne 11. septembra 2003, Avstrija/Svet (C-445/00, EU:C:2003:445, točka 32 in navedena sodna praksa).

[24] Glej Lenaerts, K., Maselis in I., Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, str. 306, ter Molinier in J., Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4. izdaja, LGDJ Lextenso, Pariz, 2012, str. 203.

B. Vsebinska presoja

1. Prvi tožbeni razlog

a) Trditve strank

51. Prvi tožbeni razlog, ki ga navaja Komisija, se nanaša na kršitev člena 218(6) in člena 293(1) PDEU, načela prenosa pristojnosti iz člena 13(2) PEU ter načela institucionalnega ravnovesja in pravice Komisije do pobude.

52. Po mnenju Komisije naj bi Svet s tem, da je spremenil predlog sklepa z uvedbo možnosti, ponujene vsem državam članicam, da pristopijo k Ženevskemu aktu, ravnal brez kakršne koli pobude Komisije, s čimer je kršil člen 293(1) PDEU in ogrozil institucionalno ravnovesje iz člena 13(2) PEU.

53. Komisija trdi, da je Svet dejansko sprejel dva sklepa: ne le sklep o pristopu Unije k Ženevskemu aktu, ampak tudi sklep o pristopu držav članic k temu aktu. Svet lahko v skladu s členom 293(1) PDEU soglasno spremeni predlog sklepa. Vendar bi v obravnavani zadevi – ker Komisija ni predlagala možnosti, da se državam članicam dovoli pristop k Ženevskemu aktu – trditev, da uvedba te možnosti pomeni le „predlog spremembe“ predloga sklepa, močno posegala v pravico Komisije do pobude. Komisija ni predlagala, naj se državam članicam dovoli, da sprejmejo pravno zavezujoč akt na področju, ki spada v izključno pristojnost Unije v smislu člena 2(1) PDEU. Meni, da akt, s katerim Unija ukrepa in ureja neko vprašanje, in akt, s katerim Unija le pooblašča države članice, da ukrepajo, če želijo, nimata niti enakega predmeta niti enakega cilja. S takim dovoljenjem bi se pustilo veliko prostora za samostojno odločanje držav članic, s čimer bi te v skladu z mednarodnim pravom postale solidarno odgovorne za izvajanje Ženevskega akta. Kar se tiče „cilja“, ga je Svet dopolnil.

54. Svet ob intervenciji intervenientk odgovarja, da je s spremembo predloga sklepa upošteval pogoj obličnosti in vsebinski pogoj, ki ju mora izpolnjevati predlog spremembe v smislu člena 293(1) PDEU. Po eni strani naj bi namreč odločil soglasno. Po drugi strani naj se ne bi oddaljil od predmeta predloga sklepa in naj ne bi spremenil njegovega namena. Vneseni predlogi sprememb naj bi se nanašali le na to, da bi Unija postala podpisnica Ženevskega akta ter da bi lahko pravilno izvajala svojo izključno pristojnost v okviru tega akta ob ohranjanju prednosti in neprekinjenosti geografskih označb, registriranih na podlagi Lizbonskega sporazuma. V zvezi s ciljem predloga sklepa Svet trdi, da se nanaša na pravilno izvajanje izključne pristojnosti Unije.

55. Svet trdi, da bi se s sprejetjem trditve, da naj bi bilo sprejetje sklepa Sveta, s katerim se spreminja predlog Komisije, enakovredno neobstoju predloga, odvzelo bistvo pravici do spremembe, ki mu je podeljena s členom 293(1) PDEU, in se ji odvzel polni učinek. Trditev Komisije, da naj bi dejansko sprejel dva sklepa, zavrača kot arbitrarno in umetno.

56. Po navedbah Italijanske republike se člen 293 PDEU ne uporablja za postopek, ki ga ureja člen 218 PDEU. Sklep o sklenitvi sporazuma naj bi bil namreč urejen s členom 218(6) PDEU, ki določa, da Svet ta sklep sprejme „na predlog pogajalca“. Določen naj ne bi bil noben predlog Komisije, saj naj ta institucija v postopku ne bi sodelovala kot taka, ampak kot pogajalka. V okviru zadevnega postopka naj torej enačenje predloga Komisije s predlogom, ki je na splošno določen v členu 293(1) PDEU za posvetovanja Sveta „na predlog Komisije“, nikakor ne bi bilo mogoče.

57. Trditev Italijanske republike je treba preučiti pred trditvami Sveta.

b) Presoja

1) Uporaba člena 293(1) PDEU

58. Po navedbah Italijanske republike se člen 293(1) PDEU ne uporablja za sklepe o sklenitvi mednarodnih sporazumov, temveč se za take sklepe uporablja le člen 218 PDEU.

59. Člena 218 in 293 PDEU sta v različnih delih Pogodbe o delovanju Evropske unije. Medtem ko je prvi pod naslovom V, ki se glasi „Mednarodni sporazumi“, petega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije, je drugi v poglavju 2, naslovljenem „Pravni akti Unije, postopki za sprejetje in druge določbe“, naslov I, šestega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije.

60. Šesti del Pogodbe o delovanju Evropske unije vsebuje splošne določbe o organizaciji in delovanju institucij ter tipologijo pravnih aktov Unije in postopke v zvezi z njihovim sprejetjem. Te določbe se uporabljajo poleg določb iz drugih delov Pogodbe o delovanju Evropske unije, če se te sklicujejo na institucije ali pravne akte Unije, ne da bi morebitna odstopanja posegala v pravila iz splošnih določb šestega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki izhajajo iz posebnih določb, navedenih v drugih delih Pogodbe. Iz tega izhaja, da se člen 293 PDEU načeloma uporablja za sklepe, sprejete na podlagi določb iz naslova V petega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije.

61. Poleg sistemske trditve iz prejšnje točke je treba ugotoviti, da člen 293 PDEU ne pušča dvomov glede njegovega področja uporabe. V prvem delu te določbe je izrecno navedeno, da se ta vedno uporablja, kadar Pogodbi (in ne samo določbe šestega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije) določata, da Svet odloča na predlog Komisije. Edini pogoj za uporabo te določbe je torej, da se v Pogodbah določi, da Svet sprejme akt na predlog Komisije. Njeno področje uporabe torej ni omejeno zlasti na zakonodajne postopke. Ker torej iz določb petega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije izhaja, da Svet odloča na predlog Komisije, se člen 293 PDEU uporablja.

62. Ugotoviti je treba, da ima vsako zunanje delovanje Unije tudi notranji vidik. Naslov V petega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije vsebuje določbe, ki urejajo delitev pristojnosti med institucijami in načine njihovega delovanja v okviru pogajanj o mednarodnih sporazumih in njihovi sklenitvi. To spada v zunanji vidik delovanja Unije. Vendar se to zunanje delovanje Unije odraža znotraj Unije, med drugim v sklepih o sklenitvi sporazumov.

63. Pravila o sprejetju pravnih aktov, potrebnih za sklenitev mednarodnih sporazumov, so posebna pravila v primerjavi s splošnimi pravili, ki urejajo sprejetje pravnih aktov Unije. Posebna pravila ne povzročijo neuporabe splošnih pravil, ampak to, da se ta uporabljajo, če posebne določbe ne določajo odstopanj od njih. V zvezi s tem iz člena 218 PDEU ne izhaja, da se pravilo iz člena 293(1) PDEU ne uporablja za sklep, sprejet na podlagi člena 218(6) PDEU.

64. Obravnavana zadeva spada na področje skupne trgovinske politike. Iz člena 207(3) PDEU izhaja, da je na tem področju Komisija pristojna za pogajanje o mednarodnih sporazumih. Iz tega izhaja, da kadar Svet na tem področju sprejme sklep na podlagi člena 218(6) PDEU na predlog pogajalca, ukrepa na predlog Komisije.

65. Iz vsega navedenega izhaja, da se člen 293(1) PDEU uporablja za sklep o pristopu k mednarodnemu sporazumu, ker Svet ta sklep sprejme na predlog Komisije. Zato menim, da je treba trditev Italijanske republike zavrniti kot neutemeljeno.

2) Trditve Komisije

66. Komisija s prvim tožbenim razlogom Svetu očita, da je kršil temeljni načeli pravnega reda Unije, in sicer načelo prenosa pristojnosti in načelo institucionalnega ravnovesja. Svet naj bi s tem, da je sprejel sporno dovoljenje ob neobstoju predloga Komisije, ki bi določal tako dovoljenje, kršil pravico Komisije do pobude.

67. V zvezi s tem v skladu s členom 13(2) PEU, ki določa načelo institucionalnega ravnovesja, vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi.

68. Polega tega člen 17(2) PEU določa, da se lahko, če Pogodbi ne določata drugače, zakonodajni akti Unije sprejemajo le „na predlog“ Komisije, drugi akti pa se lahko sprejemajo na predlog Komisije, če je to določeno v Pogodbah. S to določbo je konstitucionalizirana pravica Komisije, v skladu s katero ima ta institucija načeloma pravico do pobude v zvezi s sprejetjem pravnih aktov Unije.

69. Ta pravica Komisije do pobude, priznana tudi s členom 289 PDEU v zvezi s pravnimi akti, pomeni, da se lahko Komisija odloči, ali bo predložila predlog zakonodajnega akta ali ne, razen kadar bi na podlagi prava Unije to morala storiti. Na podlagi te pristojnosti Komisija, ki – ko poda predlog zakonodajnega akta v skladu s členom 17(1) PEU – spodbuja splošni interes Unije in za to sprejema ustrezne pobude, določi predmet, namen in vsebino tega predloga.[25] Isto velja za njene predloge nezakonodajnih aktov.[26]

70. Z drugima določbama, na kateri se sklicuje Komisija, in sicer člen 218(6) in člen 293(1) PDEU, se uresničuje ta prerogativa Komisije. Zadnjenavedeni člen določa, da kadar Svet v skladu s Pogodbama odloča na predlog Komisije, lahko ta predlog spremeni le soglasno. Navesti je treba, da drugače kakor v členu 289 PDEU v členu 293 PDEU ni uporabljen izraz „zakonodajni“. Iz tega izhaja, da ni mogoče šteti, da je njegovo področje uporabe omejeno na akte, sprejete v bodisi rednem bodisi posebnem zakonodajnem postopku.

71. Vse navedene določbe Pogodb omogočajo, da se v Uniji zagotovi „ravnovesje med na eni strani evropskim organom, katerega naloga je, da izrazi splošni interes Unije, ter na drugi strani vladami v okviru Sveta, ki se zavedajo svoje pristojnosti in suverenosti, in [Parlamentom], ki je izraz volje evropskih narodov“.[27] Iz tega je zlasti razvidno, da Svet ne more sprejeti zakonodajnega akta, če mu ni predložen predlog.[28] Če spremeni tak predlog, tudi s soglasjem, ga ne sme izkriviti, torej temeljno spremeniti njegovega bistva, sicer bi bil ogrožen monopol Komisije za pobude.[29] To velja tudi za druge pravne akte Unije.

[25] Sodba z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, točka 70).

[26] Sodba z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet (C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 147).

[27] Glej Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2. izdaja, Larcier, Bruselj, 2016, str. 275.

[28] Glej Van Raepenbusch, S., str. 276.

[29] Glej Van Raepenbusch, S., str. 276 in 277.

72. V tem okviru je mogoče prvemu tožbenemu razlogu Komisije ugoditi le, če je predlog spremembe Sveta presegel meje, ki jih je Komisija določila v zvezi s predmetom, namenom in vsebino akta, na katerega se nanaša ta predlog.

73. Predmet, namen in vsebina predloga pravnega akta, katerega sprejetje predlaga Komisija, so nujno določeni s pravnim okvirom, v katerega spada predlagani akt. Kot sem že poudaril v okviru analize ugovora nedopustnosti, je Komisija predlagala sprejetje sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma v smislu člena 218(6) PDEU. Predmet, namen in vsebina tega predloga so tako določeni z učinkom, ki ga je predvidela Komisija, kar je v obravnavani zadevi pristop Unije k Ženevskemu aktu.

74. V zvezi s tem je treba po eni strani ugotoviti, da možnost, ponujena državam članicam, da pristopijo k Ženevskemu aktu, ni sestavni element izraza privolitve Unije, da jo ta akt zavezuje. Zato torej ni nujno podeliti take možnosti, da bi bil dosežen učinek pristopa k Ženevskemu aktu. Drugače bi bilo le, če Unija sama ne bi mogla biti podpisnica mednarodnega sporazuma, ker lahko k njemu pristopijo le države.[30] V tem primeru ne gre za tak položaj. Pristop Unije k Ženevskemu aktu je na podlagi določb tega akta povsem mogoč.

75. Po drugi strani je treba priznati, da sporno dovoljenje ostaja tesno povezano s pristopom Unije k Ženevskemu aktu, ker omogoča reševanje težav, vsaj morebitnih, ki jih po eni strani pomeni uporaba tega akta v praksi, kar zadeva glasovalno pravico Unije v skupščini, in po drugi strani prednost in neprekinjenost zaščite pravic, pridobljenih na podlagi Lizbonskega sporazuma. Poleg tega sporne določbe ne spreminjajo in ne omajajo privolitve Unije, da jo Ženevski akt zavezuje. Sporne določbe so tako povezane s predmetom, namenom in vsebino akta, na katerega se nanaša predlog sklepa.

76. V tem okviru pa je treba preveriti, ali ima sporno dovoljenje, čeprav ne vpliva na privolitev Unije, da jo Ženevski akt zavezuje, in je povezano s pristopom Unije k temu aktu, učinke, ki so tako oddaljeni in drugačni od predvidenih učinkov predloga sklepa, da bi bila za sprejetje akta, ki jih povzroča, potrebna ločena pobuda Komisije.

77. Zdi se mi, da to velja v obravnavani zadevi, saj – kot trdi Komisija – sporno dovoljenje dejansko privede do pogojev, ki državam članicam omogočajo, da delujejo na strani Unije kot neodvisni subjekti mednarodnega javnega prava na področju, ki spada v njeno izključno zunanjo pristojnost.

78. Toda ta učinek, ki ga ima sporno dovoljenje, je po mojem mnenju v nasprotju z enim od ustavnih načel pravnega reda Unije iz člena 2(1) PDEU. Ta določba uvaja načelo, v skladu s katerim je delovanje držav članic na področju, ki spada v *izključno pristojnost*[31] Unije, prepovedno,[32] razen če se Unija ne odloči drugače in pooblasti države članice.

[30] V takem položaju privolitev Unije, da jo sporazum zavezuje, ne bi povzročila pravnih učinkov v zvezi s pogodbenicami. Tako privolitev bi lahko izrazile le države članice, ki bi delovale v svojem imenu, toda v interesu Unije. V tem primeru bi lahko sklep Sveta namesto privolitve Unije določal, da se dovoli izraziti privolitev državam članicam.

[31] Moj poudarek.

[32] To načelo se v nemški pravni teoriji imenuje „Sperrwirkung“ (učinek blokade), glej Obwexer, W, „AEUV Art. 2“, v von der Groeben, H., Schwarze, J., in Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, 7. izdaja, Nomos, Baden Baden, 2015, odstavek 16.

79. Ne glede na to, kateri so pogoji tega pooblastila, ki pomenijo temeljno problematiko, na katero se nanaša drugi tožbeni razlog, menim, da se za to pooblastilo, ki po opredelitvi pomeni pomembno izjemo od ustavnega pravila, zahteva predlog Komisije, razen če to ni potrebno, kadar Unija ne more ukrepati zaradi pravil mednarodnega prava, ki določajo omejitve glede upravičenosti delovanja MVO.

80. S kakršno koli drugačno razlago bi bilo ogroženo ravnovesje med institucijo, katere naloga je, da izrazi splošni interes Unije, in vladami, ki je v središču pravne ureditve Unije.[33] Za izognitev omejitvam, neločljivo povezanim z izključno naravo pristojnosti Unije na nekaterih področjih, bi zadostovalo, bi Svet na lastno pobudo države članice pooblastil, da ukrepajo v smislu člena 2(1) PDEU, ob sprejetju akta, ki ga predlaga Komisija in ne določa takega pooblastila. V okviru zunanjih odnosov bi morda Svet lahko zaradi tega – tudi na področju, ki spada v izključno pristojnost Unije – pooblastil države članice, da delujejo vzporedno z Unijo, kar bi lahko omajalo izključno naravo njene pristojnosti.[34]

81. Glede na izjemno naravo pooblastila iz člena 2(1) PDEU in to, da sporno dovoljenje ni potrebno za dosego ciljev, ki jih je Komisija predstavila v predlogu sklepa, bi bilo treba sporno dovoljenje šteti za ločen ukrep zunaj mej, ki jih je Komisija določila v predlogu sklepa. Zato je povsem upravičeno priznati, kot trdi Komisija, da bi bilo treba sporno dovoljenje šteti za ločen sklep, za katerega sprejetje bi bil potreben predlog Komisije. To pomeni, da je sporno dovoljenje zunaj mej, določenih s predmetom, ciljem in vsebino predloga sklepa.

82. Ker je Svet sporno dovoljenje podelil brez predloga Komisije, je torej treba ugotoviti, da je Svet s tem, da je spremenil predlog sklepa tako, da je dodal sporne določbe, ki določajo sporno dovoljenje, kršil člen 17(2) PEU, člen 293(1) PDEU, načelo prenosa pristojnosti iz člena 13(2) PEU ter načelo institucionalnega ravnovesja in pravico Komisije do pobude.

3) Vmesni predlog

83. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj prvemu tožbenemu razlogu ugodi.

2. Drugi tožbeni razlog

84. Zaradi zaključka moje analize prvega tožbenega razloga drugega tožbenega razloga ni treba analizirati. Kljub temu bom preučil drugi tožbeni razlog, če se Sodišče ne bi strinjalo z mojo preučitvijo prvega tožbenega razloga in menilo, da je Svet upravičeno vnesel predloge sprememb v predlog Sklepa, čeprav Komisija ni podala predloga.

a) Trditve strank

85. Komisija z drugim tožbenim razlogom Svetu očita, da je kršil člen 2(1) in člen 207 PDEU ter obveznost obrazložitve. Po njenem mnenju je Svet s tem, da je državam članicam dovolil delovanje na področju, ki spada v izključno pristojnost Unije, prekoračil svoje pristojnosti in ni zadostno obrazložil svoje odločitve. Čeprav je v preteklosti Svet že podelil taka dovoljenja v zvezi z mednarodnimi sporazumi na področju, ki spada v izključno pristojnost Unije, pa so ta pomenila izjeme. Po eni strani so bila podeljena v položajih, ko Unija ni mogla delovati v svojem

[33] Glej točko 71 teh sklepnih predlogov.

[34] Glej v zvezi s tem tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:441, točka 96).

imenu,[35] in po drugi strani v primerih dvostranskih sporazumov, ko se je odločila, da ne bo delovala sama.[36] Svet je v sklepih, s katerimi je bilo podeljeno tako dovoljenje, pogosto poudaril izjemnost tega dovoljenja. Vendar je sporno dovoljenje splošno dovoljenje in ni niti pogojno niti začasno. Komisija meni, da „notranje zagotovilo“ spoštovanja izključne pristojnosti Unije iz člena 4 izpodbijanega sklepa ne zadostuje za zagotovitev združljivosti tega sklepa s Pogodbama ali za to, da ne pride do „zameglitve“ mednarodnega položaja Unije.

86. Komisija v zvezi s problematiko glasovalne pravice Unije v skupščini trdi, da člen 3 izpodbijanega sklepa ne omogoča, da se to ustrezno popravi, ker države članice lahko same odločijo, ali bodo sprejele nadaljnje ukrepe v zvezi s spornim dovoljenjem ali ne. Nasprotno, pristop držav članic k Ženevskemu aktu bi onemogočil prizadevanja Komisije, da se spremenijo določbe v zvezi z zadevnimi pravili o glasovanju MVO in da se Uniji omogoči, da ima v mednarodnem pravu primerljiv status kot države, kadar gre za področje, ki spada v njeno izključno pristojnost. Poleg tega Komisija poudarja, da se v obravnavani zadevi ne sme precenjevati pomen glasovalne pravice, saj skupščina, ki obravnava predvsem upravna vprašanja, le redko odloča z glasovanjem, pogosteje pa s soglasjem.

87. V zvezi s problematiko prednosti registracij na podlagi Lizbonskega sporazuma in neprekinjenosti zaščite Komisija meni, da Sodišče dejstva, da bi se prednost spremenila, če države članice podpisnice tega sporazuma ne pristopijo, ne bi smelo šteti za gotovo.

88. Glede obrazložitve izpodbijanega sklepa Komisija trdi, da je uvodna izjava 8 tega sklepa sama po sebi protislovna. Čeprav se po njenem mnenju zdi, da se s prvo povedjo „daje možnost“ skupščini, da obravnava vprašanje glasovalne pravice Unije, pa je v drugi povedi navedeno, da „je treba“ državam članicam podeliti dovoljenje, ne glede na morebitno odločitev prihodnje skupščine.

89. Svet ob intervenciji držav članic intervenientk meni, da ozka razlaga člena 2(1) PDEU, ki jo priporoča Komisija, ni podkrepljena niti z dobesedno niti s teleološko razlago. Po navedbah Sveta je namen te določbe uskladiti lasten ustavni razvoj Unije s podelitvijo pristojnosti, ki so pogosto izključne, in mednarodni pravni red, v katerem so države prvi subjekti. Da bi Unija dosegla svoje cilje na mednarodnem prizorišču, bi morala v celoti izkoristiti položaj držav članic kot samostojnih mednarodnih subjektov, da bi povečala svojo učinkovitost in zagotovila pravilno izvajanje svojih pravic na mednarodni ravni. Svet trdi, da bi bilo treba države članice pooblastiti za delovanje v interesu Unije ob polnem spoštovanju po eni strani njene izključne pristojnosti in po drugi strani sistema razdelitve pristojnosti med institucijami Unije, s katerim je vsaki od njih dodeljena vloga v institucionalni ureditvi Unije in pri izpolnjevanju nalog, ki so jim podeljene.

90. V zvezi s trditvijo Komisije, ki se nanaša na pomanjkljivo obrazložitev, Svet meni, da so v izpodbijanem sklepu dovolj pojasnjene okoliščine, ki upravičujejo sporno dovoljenje, podeljeno v okviru, s katerim je Komisija seznanjena. To trditev bi bilo treba torej zavrniti.

[35] Glej zlasti Odločbo Sveta 2003/93/CE z dne 19. decembra 2002, ki pooblašča države članice, da v interesu Skupnosti podpišejo Haaško konvencijo iz leta 1996 o pristojnosti, pravu, ki se uporabi, priznavanju, izvršitvi in sodelovanju na področju starševske odgovornosti in ukrepov za zaščito otrok (UL 2003, L 48, str. 1).

[36] Glej zlasti Uredbo (ES) št. 662/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o uvedbi postopka za pogajanja in sklenitev sporazumov med državami članicami in tretjimi državami o določenih zadevah v zvezi s pravom, ki se uporablja za pogodbena in nepogodbena obligacijska razmerja (UL 2009, L 200, str. 25).

b) Presoja

1) Člen 2(1) PDEU

91. Kot sem že pojasnil, bo spodnja preučitev upoštevna le, če se Sodišče ne bi strinjalo z mojim predlogom glede prvega tožbenega razloga in bi menilo – v nasprotju s tem, kar predlagam – da je Svet na podlagi člena 293 PDEU upravičeno vnesel sporni predlog spremembe v predlog sklepa, ne da bi Komisija predložila predlog v zvezi s tem.

92. Drugi tožbeni razlog je dejansko neločljivo povezan s prvim, ker se nanašata na isto problematiko, in sicer na možnost, da se državam članicam dovoli ukrepanje na področju, ki spada v izključno pristojnost Unije v okviru zunanjih odnosov. Toda medtem ko se prvi tožbeni razlog nanaša na povezavo med pravili iz člena 2(1) PDEU in pravico Komisije do pobude, se drugi nanaša na razlago člena 2(1) PDEU.

93. S preučitvijo drugega tožbenega razloga je treba torej ugotoviti, kakšna je razlaga člena 2(1) PDEU, če ta določba določa možnost, da Unija države članice pooblasti za pripravo zakonodaje in sprejemanje pravno zavezujočih aktov na področju, ki spada v izključno pristojnost Unije. V obravnavani zadevi se izključna pristojnost Unije ne izpodbija in nobena od strank ne dvomi o tem, da sporno dovoljenje spada na področje uporabe člena 2(1) PDEU.

94. Kot sem že navedel,[37] člen 2(1) PDEU določa ustavno načelo prava Unije, ki konkretno določa načelo prenosa pristojnosti. Njegov pomen je poudarjen s tem, da je umeščen med prve določbe Pogodbe DEU, namenjene načelom.

95. V zvezi s pooblastitvijo držav članic je člen 2(1) PDEU kodifikacija sodne prakse Sodišča, zlasti sodb Donckerwolcke in Schou,[38] Bulk Oil (Zug)[39] in Werner.[40] Komisija v njem vidi tudi kodifikacijo sodne prakse Sodišča v zvezi z zunanjim delovanjem Unije v položajih, v katerih Unija ne more delovati v svojem imenu zaradi pravil mednarodnega prava ali kadar – čeprav bi lahko delovala sama – se odloči, da tega ne bo storila, če nameravajo delovati države članice. Ugotoviti je treba, da se zdi, da se v pravni teoriji delovanje držav članic kot „upravljavk“ Unije[41] šteje bolj za izjemo, ki ni kodificirana v Pogodbah in na katero se člen 2(1) PDEU ne nanaša neposredno.[42]

96. Ne glede na to, kakšen je bil namen avtorjev Pogodb, besedilo člena 2(1) PDEU v delu, v katerem se nanaša na pooblastilo držav članic, podpira široko razlago njegovega področja uporabe. Zato torej ni mogoče šteti, da se to pravilo uporablja le v položajih, na katere se sklicuje Komisija. Zdi se, da Komisija sama ne izključuje tega, da so države članice pooblaščene za delovanje tudi v drugih položajih.

[37] Glej točko 78 teh sklepnih predlogov.

[38] Sodba z dne 15. decembra 1976 (41/76, EU:C:1976:182).

[39] Sodba z dne 18. februarja 1986 (Zug) (174/84, EU:C:1986:60).

[40] Sodba z dne 17. oktobra 1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

[41] Glej sodbo z dne 5. maja 1981, Komisija/Združeno kraljestvo (804/79, EU:C:1981:93, točka 30). Glej v zvezi s tem tudi Cremona, M., „Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union“, v Arnull, A., Barnard, C., Dougan, M., ter Spaventa, E. (ur.), *A Constitutional Order of States?: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, London, 2011, str. od 435 do 458.

[42] Glej v zvezi s tem Obwexer, W, „AEUV Art. 2“, v von der Groeben, H., in Pelka, S. C., „AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten].“, v Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., in Schoo, J., (ur.), *EU-Kommentar*, 4. izdaja, Nomos, Baden Baden, 2019, odstavek 12.

97. Tako se želi z vprašanjem v središču drugega tožbenega razloga ugotoviti, kateri so morebitni pogoji za uporabo pooblastila iz člena 2(1) PDEU. V okviru ničnostne tožbe Sodišče namreč ni pristojno za presojo, katera so najboljša sredstva, da se Uniji zagotovi ustrezen status v primerjavi z drugimi strankami mednarodnega sporazuma, česar poleg tega ne more storiti. Nasprotno, Sodišče mora presoditi, ali so bili pogoji za uporabo pooblastila iz člena 2(1) PDEU izpolnjeni.

98. V zvezi s tem ugotavljam, da se zdi, da stranki ne dvomita o tem, da možnosti, da se države članice pooblastijo za delovanje na področju, ki spada v izključno pristojnost Unije, ni mogoče razumeti kot neomejeno ali brezpogojno.[43] Iz načela prenosa pristojnosti izhaja, da je treba – kadar države članice svojo pristojnost na zadevnem področju prenesejo na Unijo in ji jo podelijo kot izključno pristojnost – za izvajanje držav članic te pristojnosti šteti, da je v nasprotju s tem načelom. Zdi se, da to izhaja iz člena 2(1) PDEU, ki poudarja izjemnost pooblastila držav članic, določenega v njem. Po eni strani je to pooblastilo predstavljeno kot izjema od pravila, določenega na začetku člena 2 PDEU, in po drugi strani se za njegovo uporabo ne odločijo države članice, ampak Unija.[44]

99. Kadar je delovanje dovoljeno le izjemoma, mora obstajati objektivna utemeljitev za njegovo uporabo. Tako delovanje mora slediti utemeljenemu cilju, biti primerno za dosego tega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za njegovo dosego, sicer bi bil prenos pristojnosti v Pogodbah na Unijo kot izključne pristojnosti hitro lahko omajan.

100. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso zadevna stranka zagotoviti dokaze, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti izključnost zunanje pristojnosti Unije, na katero se sklicuje.[45] Po analogiji je treba po mojem mnenju priznati, da mora stranka, ki se sklicuje na izjemo iz člena 2(1) PDEU, predložiti dokaze, ki upravičujejo uporabo pooblastila, določenega v tem členu. V obravnavani zadevi mora torej Svet dokazati obstoj objektivne utemeljitve, da se državam članicam podeli sporno dovoljenje, možnosti, da se dosežejo predvideni cilji, na podlagi katerih je izdano to dovoljenje, ter dejstvo, da navedeno dovoljenje ne presega tega, kar je potrebno za dosego teh ciljev.

101. V zvezi s tem Svet navaja dve utemeljitvi, od katerih se prva nanaša na potrebo po tem, da se zagotovi glasovalna pravica Unije v skupščini, druga pa na potrebo po tem, da se zagotovi zaščita pridobljenih pravic, ki izhajajo iz registracij, izvršenih na podlagi Lizbonskega sporazuma.

102. Menim, da ti utemeljitvi govorita podpirata to, da Unija morebiti uporabi pooblastilo iz člena 2(1) PDEU.

103. Na prvem mestu, trditve Sveta o obstoju problematike glasovalne pravice MVO v skupščini namreč ni mogoče ovreči. Na podlagi dobesedne razlage člena 22 Ženevskega akta je mogoče trditi, da v primeru glasovanja v skupščini Unija nima glasov, če nobena država članica ni podpisnica tega akta. Skupščina ni organ brez pristojnosti. V skladu z Ženevskim aktom ima konkretne pristojnosti, ki lahko vplivajo na pravice in obveznosti strank in gospodarskih

[43] Kot je generalni pravobranilec G. Pitruzzella navedel v sklepnih predlogih v združenih zadevah Hessischer Rundfunk (C-422/19 in C-423/19, EU:C:2020:756, točka 43), da bi bilo tako pooblastilo v skladu z ustavno ureditvijo izključnih pristojnosti Unije, mora biti omejeno in ne more omogočati trajnih sprememb razdelitve pristojnosti med Unijo in državo članico, ki izhajajo iz navedene ureditve.

[44] Glej v tem smislu sodbe z dne 15. decembra 1976, Donckerwolcke in Schou (41/76, EU:C:1976:182, točka 32); z dne 17. oktobra 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, točka 12), in z dne 17. oktobra 1995, Leifer in drugi (C-83/94, EU:C:1995:329, točka 12).

[45] Glej sodbi z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 75), in z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 115).

subjektov. Čeprav je odločanje z glasovanjem določeno le podredno, pa ni izključeno. V teh okoliščinah pooblastila v smislu člena 2(1) PDEU, ki omogoča zagotovitev, da ima Unija glasovalno pravico v skupščini, ni mogoče šteti za neutemeljeno.[46]

104. Na drugem mestu, enako velja za trditev Sveta v zvezi s potrebo po tem, da se zagotovi neprekinjenost zaščite označb porekla, registriranih na podlagi Lizbonskega sporazuma. Čeprav se zdi, da člen 31 Ženevskega akta zagotavlja neprekinjenost te zaščite, tudi če zadevnih sedem držav članic ne bi pristopilo, ni izključeno, da bi bila raven te zaščite nižja od ravni v primeru vključitve označb porekla, registriranih na podlagi Lizbonskega sporazuma, v sistem, uveden z Ženevskim aktom.

105. V zvezi s tem se mi zdi, prvič, da člen 31 Ženevskega akta ne zagotavlja zaščite označb porekla v odnosih med zadevnimi sedmimi državami članicami (če k temu aktu ne bi pristopile) in državami, ki so le podpisnice Ženevskega akta (torej tretjimi državami, ki niso podpisnice Lizbonskega sporazuma). Če ena od zadevnih sedmih držav članic ne bi pristopila k Ženevskemu aktu, označbe porekla, ki jih je ta registrirala pred začetkom veljavnosti tega akta, razen v primeru nove registracije ne bi bile zaščitene v državah podpisnicah navedenega akta, ki niso podpisnice Lizbonskega sporazuma. Res je, da bi Unija lahko opravila morebitno novo registracijo, vendar na podlagi nobene določbe Ženevskega akta ni mogoče z gotovostjo trditi, da bi bila prednost tako ponovno registrirane označbe porekla določena na podlagi registracije, ki jo je v skladu z Lizbonskim sporazumom opravila zadevna država članica.

106. Drugič, zadevnim sedmim državam članicam bi bila odvzeta možnost, da svoje označbe porekla, ki so že registrirane na podlagi Lizbonskega sporazuma, vključijo v sistem zaščite, uveden z Ženevskim aktom. V tem položaju, tudi če ni tveganja „izgube“ pridobljenih pravic, za nekatere koristi, ki izhajajo iz sodelovanja v sistemu, ki je po navedbah njegovih avtorjev zasnovan z namenom, da bi bil privlačnejši od predhodnega sistema in da bi – tako se zdi – nadomestil zadnjenavedenega, obstaja nevarnost, da bodo izključene za zadevne gospodarske subjekte.

107. Res je, da bi se bilo s tako razlago določb Ženevskega akta, da pristop Unije povzroči, da Unija nadomesti države članice podpisnice Lizbonskega sporazuma, mogoče izogniti zadevnim težavam. Vendar Ženevski akt ne določa izrecno takega učinka. Unija kot pogodbenica ne more naložiti take razlage drugim pogodbenicam ali sekretariatu WIPO. Ta negotovost glede pravnih posledic zahteva previden pristop. Sprejeti je treba potrebne ukrepe za zagotovitev, da se pravni položaj gospodarskih subjektov, ki so že opravili registracije na podlagi Lizbonskega sporazuma, ne ogrozi.

108. Menim, da sporno dovoljenje pomeni ukrep, ki omogoča odpravo tveganj, povezanih z glasovalno pravico Unije v skupščini, in neprekinjenost zaščite označb porekla, registriranih na podlagi Lizbonskega sporazuma. S tem dovoljenjem se namreč – čeprav teh tveganj ne odpravi samo po sebi – omogoča državam članicam, da to storijo po pristopu k Ženevskemu aktu.

109. Vendar za odpravo teh tveganj ni nujno, da zadevnih sedem držav članic mora pristopiti k Ženevskemu aktu. Zadostuje, da jim je taka možnost ponujena. Ob upoštevanju nekaterih obveznosti ob pristopu bi bilo treba zadevnim državam članicam prepustiti odločitev, ali je pristop k Ženevskemu aktu nujen glede na število registracij, opravljenih na podlagi Lizbonskega sporazuma, in interese imetnikov pravic, ki iz tega izhajajo.

[46] Komisija trdi, da tako dovoljenje ni bilo podeljeno po sklenitvi Marakeške pogodbe o olajšanem dostopu do objavljenih del za slepe in slabovidne osebe ter osebe z drugimi motnjami branja, ki jo je 27. junija 2013 sprejela WIPO in vsebuje enake določbe v zvezi z glasovalno pravico MVO, glej člen 13(3) te pogodbe. Menim, da je ta trditev brezpredmetna. Nedelovanje za odpravo nekaterih težav v zvezi z izvajanjem enega sporazuma namreč ne pomeni nedelovanja v zvezi z isto težavo v okviru drugega sporazuma.

110. Zagotovo drži, da če nobena od zadevnih držav članic ne bi izkoristila možnosti, ki jo daje sporno dovoljenje, problematika glasovalne pravice Unije v skupščini ne bi bila rešena. Vendar je imel Svet razlog za prepričanje, da bi ta možnost nekaterim državam članicam koristila, in dve državi članici sta dejansko pristopili k Ženevskemu aktu.

111. Ker sporno dovoljenje tako pomeni ukrep, ki omogoča odpravo tveganj, povezanih z glasovalno pravico Unije v skupščini, in neprekinjenost zaščite označb porekla, registriranih na podlagi Lizbonskega sporazuma, je treba preveriti, ali to dovoljenje presega to, kar je potrebno za doseganje navedenega cilja.

112. Ne vidim drugih sredstev, ki bi omogočala dosego zadevnega cilja. Res je, da bi bilo mogoče poskusiti prepričati druge pogodbenice in sekretariat WIPO, naj Ženevski akt razlagajo tako, da imajo MVO vsaj en glas v skupščini in da Unija nadomesti zadevnih sedem držav članic, ko gre za zaščito označb porekla, registriranih na podlagi Lizbonskega sporazuma. Vendar pa uspeha takega pristopa ne bi bilo mogoče predvideti ter bi bil odvisen od drugih pogodbenic in sekretariata WIPO, s čimer bi bil negotov. Nasprotno, pristop držav članic k Ženevskemu aktu omogoča popolno odpravo zadevnih tveganj.

113. Edino vprašanje, ki se postavlja, je, ali bi bilo treba dovoliti, da pristopijo k Ženevskemu aktu, ne le zadevnim sedmim državam članicam, ampak vsem državam članicam. Tako dovoljenje bi bilo lahko utemeljeno s potrebo po tem, da se zagotovi čim večje število glasov Unije v skupščini.

114. V zvezi s tem iz uvodnih izjav izpodbijanega sklepa ne izhaja, da bi bila potreba po tem, da se zagotovi čim večje število glasov Unije v skupščini, razlog za podelitev spornega dovoljenja.[47] V njih je navedena le potreba po ureditvi vprašanja glasovalne pravice Unije, državam članicam pa je prepuščena odločitev, ali želijo uporabiti sporno dovoljenje. Pristop ene same države članice zadostuje za odpravo tveganja, da Unija nima glasovalnih pravic v skupščini.

115. Stranki se v tem okviru sklicujeta na načelo enakosti med državami članicami. Iz tega naj bi izhajala prepoved, da se dovoljenje za pristop k Ženevskemu aktu podeli le nekaterim državam članicam. V zvezi s tem se strinjam z mnenjem generalne pravobranilke J. Kokott v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Švedska (Komunalne čistilne naprave),[48] ki je navedla, da Sodišče sicer še ni podrobneje opredelilo, kako je treba razlagati enakost držav članic, vendar pa je treba izhajati iz tega, da sodna praksa glede načela enakega obravnavanja velja tudi za države članice. V skladu s tem se primerljivi položaji ne smejo obravnavati različno in različni položaji enako, razen če taka obravnava ni objektivno utemeljena.[49]

116. Zadevnih sedem držav članic je v drugačnem položaju od drugih držav članic. Nepristop zadnjenavedenih k Ženevskemu aktu ne povzroči nobenega tveganja v zvezi z ravnjo zaščite označb porekla, že registriranih na podlagi Lizbonskega sporazuma. Zaradi tega tveganja mora biti možnost pristopa k Ženevskemu aktu odprta za zadevnih sedem držav članic. Take utemeljitve v zvezi z interesi držav članic glede glasovalne pravice ni, saj je v izpodbijanem sklepu

[47] Iz istega razloga trditev nekaterih držav članic intervenientk v zvezi s potrebo, da se državam članicam da možnost, da zagotovijo zaščito nekmetijskih geografskih označb, ki niso bile harmonizirane na ravni Unije, nima vpliva. Iz obrazložitve izpodbijanega sklepa namreč ni razvidno, da je bila ta okoliščina eden od razlogov za podelitev spornega dovoljenja. Poleg tega navedena trditev povzroča dvom o ugotovitvi Sodišča v sodbi z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (revidirani Lizbonski sporazum), da je pristojnost Unije na področju, ki ga ureja Ženevski akt, izključna, (glej točko 14 teh sklepnih predlogov).

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

[49] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Švedska (Komunalne čistilne naprave) (C-22/20, EU:C:2021:250, točka 35).

izrecno določeno, da v skupščini ne glasujejo države članice, ampak Unija. Različno obravnavanje zadevnih sedmih držav članic in drugih držav članic zaradi omejitve področja uporabe spornega dovoljenja le na zadevnih sedem držav članic naj tako ne bi povzročilo kršitve načela enakosti.

117. Kot sem že navedel v točki 43 teh sklepnih predlogov, bi bil lahko poleg tega državam članicam pristop k Ženevskemu aktu dovoljen v prihodnosti z ločenim sklepom. Tako bo, če se položaj spremeni, še vedno mogoče sprejeti sklep, s katerim bo državam članicam dovoljen pristop, med drugim za okrepitev položaja Unije v skupščini, če bo to potrebno.

118. Glede na navedeno menim, da v sedanjem stanju dovoliti vsem državam članicam, da pristopijo k Ženevskemu aktu, presega to, kar je potrebno za odpravo tveganj zaradi nepristopa držav članic k temu aktu.

119. Komisija trdi, da je sporno dovoljenje brezpogojno in stalno. Toda nekatere določbe člena 4 izpodbijanega sklepa določajo znatne omejitve za države članice, ki so pristopile k Ženevskemu aktu. Prvič, Unijo in države članice v posebni uniji zastopa Komisija. Drugič, Unija je odgovorna za zagotavljanje uveljavljanja pravic in izpolnjevanja obveznosti Unije in držav članic, ki so pristopile k Ženevskemu aktu. Tretjič, v imenu Unije in zadevnih držav članic Komisija pošlje vsa uradna obvestila, potrebna v skladu z Ženevskim aktom. Nazadnje, četrtič, kadar države članice ne uveljavljajo svoje glasovalne pravice, v skupščini glasuje Unija. Po mojem mnenju te določbe kar se da zmanjšajo tveganje morebitnih razhajanj med Unijo in državami članicami v skupščini ter v okviru izvajanja Ženevskega akta. V obravnavani zadevi je torej pooblastilo, podeljeno državam članicam, omejeno in ne omogoča trajnih sprememb razdelitve pristojnosti med Unijo in državo članico.

120. Glede na navedeno menim, da je z izpodbijanim sklepom kršen člen 2(1) PDEU, saj se v skladu s spornimi določbami pristop k Ženevskemu aktu dovoli ne le zadevnim sedmim državam članicam, ampak vsem državam članicam.

2) Obrazložitev

121. Komisija trdi, da sta povedi iz uvodne izjave 8 izpodbijanega sklepa protislovni. Toda to protislovje obstaja le v primeru subjektivnega branja te uvodne izjave z vidika pristopa Komisije glede problematike glasovalne pravice. V nasprotju s Komisijo menim, da se prva poved te uvodne izjave ne sme razumeti tako, da skupščini „daje možnost“, da obravnava vprašanje glasovalne pravice Unije, ampak tako, da navaja težavo, katere rešitev se predlaga v drugi povedi navedene uvodne izjave.

122. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da mora biti obrazložitev akta prilagojena naravi zadevnega akta in okoliščinam, v katerih je bil sprejet. V zvezi s tem v obrazložitvi ni treba podrobno navesti vseh upoštevnih dejanskih in pravnih okoliščin, ker je treba zadostnost obrazložitve presojati ne le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na sobesedilo in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje, ter zlasti glede na interes za pridobitev pojasnil, ki bi ga lahko imeli naslovniki akta.[50]

[50] Sodba z dne 15. julija 2021, Komisija/Landesbank Baden-Württemberg in EOR (C-584/20 P in C-621/20 P, EU:C:2021:601, točka 104 in navedena sodna praksa).

123. Prav tako ni sporno, da je obveznost obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU bistvena procesna zahteva, ki jo je treba razlikovati od vprašanja utemeljenosti obrazložitve, pri kateri gre za vsebinsko zakonitost spornega akta.[51]

124. V zvezi s tem uvodna izjava 8 omogoča vzpostavitev povezave med spornim dovoljenjem in problematiko glasovalne pravice Unije v skupščini. Dalje, trditve Komisije se dejansko ne nanašajo na obrazložitev izpodbijanega sklepa, ampak na utemeljenost rešitve, izbrane za odpravo težave glasovalne pravice, ki sem jo že preučil v zvezi s členom 2(1) PDEU.

125. Glede na navedeno menim, da je treba trditev v zvezi s pomanjkljivo obrazložitvijo zavrniti.

3) Vmesni predlog

126. Ob upoštevanju navedenega menim, da je treba drugemu tožbenemu razlogu ugoditi in da je treba sporne določbe izpodbijanega sklepa razglasiti za nične.

VI. Časovna ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa

127. Če bi se Sodišče odločilo, da izpodbijani sklep razglasi za ničen, bo moralo določiti, ali je treba ohraniti učinke izpodbijanega sklepa do sprejetja novega sklepa Sveta.

128. Francoska republika in Madžarska sta že podpisali in ratificirali Ženevski akt na podlagi člena 3 izpodbijanega sklepa. Ni izključeno, da bo Komisija po razglasitvi sodbe Sodišča Svetu predložila predlog sklepa, s katerim bo državam članicam dovoljeno pristopiti k Ženevskemu aktu, ki bo združljiv z navedbami iz sodbe Sodišča.[52] V pričakovanju tega je treba po mojem mnenju ohraniti učinke členov 3 in 4 izpodbijanega sklepa v delu, v katerem pomenijo pravno podlago za ukrepe, ki bi se lahko šteli za zakonite z vidika prihodnjega sklepa.

129. Iz teh razlogov in ob upoštevanju drugačnega položaja zadevnih sedmih držav članic Sodišču predlagam, naj ohrani učinke členov 3 in 4 izpodbijanega sklepa v delu, v katerem se nanašajo na morebiten pristop zadevnih sedmih držav članic k Ženevskemu aktu pred datumom razglasitve sodbe Sodišča do začetka veljavnosti – v razumnem roku, ki ne presega šestih mesecev od datuma razglasitve sodbe – sklepa Sveta.

VII. Stroški

130. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker predlagam, naj se tožbi ugodi, in ker je Komisija predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, mu je treba po mojem mnenju naložiti plačilo stroškov.

131. V skladu s členom 140(1) tega poslovnika Kraljevina Belgija, Češka republika, Helenska republika, Francoska republika, Republika Hrvaška, Italijanska republika, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija in Portugalska republika kot intervenientke v postopku nosijo svoje stroške.

[51] Sodba z dne 30. aprila 2019, Italija/Svet (Ribolovna kvota za sredozemsko mečarico), (C-611/17, EU:C:2019:332, točka 48 in navedena sodna praksa).

[52] Tak predlog bi bil nujen, če bi Sodišče ugodilo prvemu tožbenemu razlogu.

VIII. Predlog

132. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj:

– člen 3 Sklepa Sveta (EU) 2019/1754 z dne 7. oktobra 2019 o pristopu Evropske unije k Ženevskemu aktu Lizbonskega sporazuma o označbah porekla in geografskih označbah razglasi za ničen;

– člen 4 Sklepa 2019/1754 razglasi za ničen v delu, v katerem se sklicuje na države članice;

– ohrani učinke delov Sklepa 2019/1754, ki so razglašeni za nične, v delu, v katerem se nanašajo na ratifikacijo Ženevskega akta Francoske republike in Madžarske, na katero se nanaša ta sklep, ter na morebitno ratifikacijo tega akta Republike Bolgarije, Češke republike, Italijanske republike, Portugalske republike in Slovaške republike ali pristop k njemu pred datumom razglasitve sodbe Sodišča do začetka veljavnosti – v razumnem roku, ki ne presega šestih mesecev od datuma razglasitve sodbe – sklepa Sveta Evropske unije.

– Svetu poleg plačila svojih stroškov naloži plačilo stroškov Evropske komisije;

– Kraljevini Belgiji, Češki republiki, Helenski republiki, Francoski republiki, Republiki Hrvaški, Italijanski republiki, Madžarski, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Portugalski republiki naloži plačilo svojih stroškov.