Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 9. studenoga 2023. [1]

Predmet C-516/22

Europska komisija
protiv

Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske

„Povreda obveze države članice – Presuda zbog ogluhe – Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju – Prijelazno razdoblje – Nadležnost Suda – Presuda Vrhovnog suda Ujedinjene Kraljevine – Izvršenje arbitražne odluke – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Obveza lojalne suradnje – Prekid postupka – Članak 351. prvi stavak UFEU-a – Sporazumi između država članica i trećih zemalja sklopljeni prije dana njihova pristupanja Europskoj uniji – Multilateralni ugovori – Članak 267. UFEU-a – Neupućivanje prethodnog pitanja – Nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju – Članak 108. stavak 3. UFEU-a – Državna potpora – Obveza mirovanja”

I. Uvod

1. U članku iz 1970., jedan od autora, tadašnji sudac J. Mertens de Wilmars – koji je kasnije postao šesti predsjednik (današnjeg) Suda Europske unije – navodi, premda ne u svojstvu suca, da su prema tradicionalnom međunarodnom javnom pravu države odgovorne za postupanje svojih pravosudnih tijela. Međutim, dodao je da je tadašnjim Ugovorom o EEZ-u bio uspostavljen vrlo poseban odnos između nacionalnih pravosudnih tijela i pravosudnih tijela Zajednice. Na temelju toga, sudac J. Mertens de Wilmars istaknuo je da „odluka nacionalnog suda o području primjene pravnih pravila Zajednice […] ili, općenito, presuda kojom se primjenjuje pravo Zajednice, kao takva nikada ne može predstavljati povredu obveze države članice”. Prema njegovu mišljenju, u kontekstu postupaka zbog povrede obveze, država članica bila bi odgovorna za postupanje svojih sudova samo u slučaju sustavnog odbijanja suda posljednjeg stupnja da pokrene prethodni postupak [2].

2. Otprilike 50 godina kasnije, pravo Unije znatno se promijenilo. Sada je već dobro poznato da se povreda obveze države članice u načelu može utvrditi na temelju članaka 258. do 260. UFEU-a, neovisno o instituciji, tijelu ili agenciji te države čija je radnja ili propust uzrok povrede obveze,

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Mertens de Wilmars, J. i Verougstraete, I. M., „Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations”, *Common Market Law Review*, sv. 7., br. 4., 1970., str. 389. i 390. Slično tomu, mišljenje nezavisnog odvjetnika J.-P. Warnera izneseno nekoliko godina kasnije u predmetu Bouchereau (30/77, EU:C:1977:141, str. 2020.).

čak i ako je riječ o ustavno neovisnoj instituciji [3]. Iz toga proizlazi da se u kontekstu postupka zbog povrede obveze može utvrditi odgovornost države članice za povrede prava Unije koje proizlaze iz odluka nacionalnih sudova [4].

3. Međutim, ovaj je predmet specifičan po tome što povrede prava Unije koje ističe Europska komisija nije počinio sud države članice, nego sud koji je u trenutku u kojem je donio spornu presudu, zbog povlačenja Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije (u daljnjem tekstu: Brexit), pripadao trećoj zemlji, konkretno riječ je o Supreme Courtu of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine).

4. U ovom slučaju smatram da je sporna presuda Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), unatoč Brexitu i posebnoj opreznosti s kojom treba postupati prilikom utvrđivanja povrede koju su počinila pravosudna tijela [5], dovela do određenih povreda prava Unije koje se mogu istaknuti u ovom postupku.

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

5. U članku 351. prvom stavku UFEU-a predviđa se:

„Odredbe Ugovorâ ne utječu na prava i obveze koje proizlaze iz sporazuma sklopljenih prije 1. siječnja 1958. ili, za države pristupnice, prije dana njihova pristupanja, a koje su sklopile jedna ili više država članica s jedne strane te jedna ili više trećih zemalja s druge strane [6].”

6. Na temelju članka 2. točke (e) Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju [7], „prijelazno razdoblje” znači razdoblje koje je predviđeno člankom 126. tog sporazuma.

7. U članku 86. stavku 2. Sporazuma o povlačenju, naslovljenom „Predmeti koji su u tijeku pred Sudom Europske unije” predviđa se:

„Sud Europske unije ostaje nadležan za donošenje odluka o prethodnim pitanjima na temelju zahtjeva sudova Ujedinjene Kraljevine koji su mu upućeni prije isteka prijelaznog razdoblja.”

8. U članku 87. stavku 1. Sporazuma o povlačenju, naslovljenom „Novi postupci pred Sudom”, navodi se:

„Ako smatra da Ujedinjena Kraljevina prije isteka prijelaznog razdoblja nije ispunila neku obvezu iz Ugovorâ ili dijela četvrtog ovog Sporazuma, Europska komisija može u roku od četiri godine

3 Vidjeti nedavnu presudu od 28. siječnja 2020., Komisija/Italija (Direktiva o borbi protiv kašnjenja u plaćanju) (C-122/18, EU:C:2020:41, t. 55. i navedena sudska praksa).

4 Vidjeti osobito presude od 12. studenoga 2009., Komisija/Španjolska (C-154/08, EU:C:2009:695) i od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (Porez po odbitku) (C-416/17, EU:C:2018:811). Vidjeti i mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 87.).

5 To je stajalište Sud u više navrata istaknuo i s njime se u potpunosti slažem. Vidjeti primjerice presude od 9. prosinca 2003., Komisija/Italija (C-129/00, EU:C:2003:656, t. 32.) i od 7. lipnja 2007., Komisija/Grčka (C-156/04, EU:C:2007:316, t. 52.).

6 Ti će se međunarodni sporazumi u daljnjem tekstu nazivati: prethodni sporazumi.

7 U daljnjem tekstu: Sporazum o povlačenju (SL 2020., L 29, str. 7.)

nakon isteka prijelaznog razdoblja predmet uputiti Sudu Europske unije u skladu sa zahtjevima utvrđenima u članku 258. […] UFEU-a […]. Ti su predmeti u nadležnosti Suda Europske unije."

9. U članku 126. Sporazuma o povlačenju, naslovljenom „Prijelazno razdoblje", navodi se:

„Uspostavlja se prijelazno ili provedbeno razdoblje koje počinje na dan stupanja na snagu ovog Sporazuma i završava 31. prosinca 2020."

10. Članak 127. Sporazuma o povlačenju, naslovljen „Područje primjene prijelaznog razdoblja", glasi:

„1. Ako ovim Sporazumom nije predviđeno drukčije, tijekom prijelaznog razdoblja na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini primjenjuje se pravo Unije.

[…]

3. Tijekom prijelaznog razdoblja, pravo Unije primjenjivo u skladu sa stavkom 1. proizvodi s obzirom na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini pravne učinke jednake onima koje proizvodi u Uniji i njezinim državama članicama te se tumači i primjenjuje u skladu s metodama i općim načelima jednakima onima koji se primjenjuju u Uniji.

[…]

6. Ako ovim Sporazumom nije predviđeno drukčije, podrazumijeva se da tijekom prijelaznog razdoblja sva upućivanja na države članice u pravu Unije koje se primjenjuje u skladu sa stavkom 1. i kako ga provode i primjenjuju države članice uključuju Ujedinjenu Kraljevinu.

[…]"

B. Međunarodno pravo

11. U članku 2. stavku 3. Bilateralnog ugovora o ulaganju koji su 29. svibnja 2002. sklopile vlada Kraljevine Švedske i vlada Rumunjske radi poticanja i uzajamne zaštite ulaganja (u daljnjem tekstu: BIT), a koji je stupio na snagu 1. srpnja 2003., određuje se:

„Svaka ugovorna strana u svakom trenutku osigurava pošteno i pravedno postupanje u odnosu na ulaganja ulagačâ druge ugovorne strane te ne smije otežavati upravljanje, održavanje, korištenje, uživanje ili raspolaganje tim ulaganjima, kao i stjecanje robe i usluga ili prodaju njihovih proizvoda, nerazumnim ili diskriminirajućim mjerama".

12. Člankom 7. BIT-a predviđa se da sve sporove između ulagačâ i ugovornih strana mora rješavati, među ostalim, arbitražni sud koji primjenjuje Konvenciju ICSID-a (u daljnjem tekstu: arbitražna klauzula).

13. Članci 53. i 54. Konvencije o rješavanju ulagačkih sporova između država i državljana drugih država, sklopljene u Washingtonu 18. ožujka 1965. (u daljnjem tekstu: Konvencija ICSID-a) navode se u njezinu poglavlju IV. („Arbitraža”) odjeljku 6. („Priznanje i provedba odluke”). Članak 53. stavak 1. glasi:

„Odluka je obvezna za stranke i ne podliježe žalbi ili nekom drugom pravnom lijeku, osim onih koje predviđa Konvencija. Svaka stranka dužna je poštovati i sprovoditi odredbe odluke, osim ako je izvršenje obustavljeno na osnovi odgovarajućih odredaba Konvencije.”

14. U članku 54. stavku 1. određuje se:

„Svaka država ugovornica priznat će kao obaveznu odluku donesenu na osnovi ove Konvencije i provesti na svojem teritoriju novčane obveze određene tom odlukom kao da je to konačna presuda suda te države. […]”

III. Okolnosti predmeta i predsudski postupak

15. Relevantan činjenični okvir spora, koji proizlazi iz spisa predmeta, može se sažeti na sljedeći način.

A. Arbitražna odluka, Komisijine odluke i postupak pred Sudom Europske unije

16. Rumunjska je 26. kolovoza 2005. ukinula, s primjenom od 22. veljače 2005., regionalni program državnih potpora u obliku različitih poreznih poticaja koji je uspostavljen 1998. Švedski ulagači Ioan i Viorel Micula te tri trgovačka društva pod njihovom kontrolom osnovana u Rumunjskoj (u daljnjem tekstu: ulagači), koji su koristili program prije njegova ukidanja, zatražili su 28. srpnja 2005. osnivanje arbitražnog suda u skladu s člankom 7. BIT-a kako bi ishodili naknadu štete koju su pretrpjeli zbog ukidanja sustava poreznih poticaja o kojem je riječ.

17. U arbitražnoj odluci od 11. prosinca 2013. (u daljnjem tekstu: arbitražna odluka) arbitražni sud zaključio je da je Rumunjska ukidanjem predmetnog sustava poreznih poticaja prije 1. travnja 2009. iznevjerila legitimna očekivanja ulagačâ, da nije postupila transparentno jer ih nije pravodobno obavijestila te da nije uspjela osigurati pošteno i pravedno postupanje u odnosu na njihova ulaganja u smislu članka 2. stavka 3. BIT-a. Arbitražni sud stoga je naložio Rumunjskoj da ulagačima na ime naknade štete plati iznos od 791 882 452 rumunjska leua (RON) (otprilike 160 milijuna eura po trenutnom tečaju).

18. Komisija je 26. svibnja 2014. donijela Odluku C(2014) 3192 *final*, kojom je Rumunjskoj naložila da smjesta obustavi sve radnje koje bi mogle dovesti do provedbe ili izvršenja arbitražne odluke jer bi takve radnje mogle predstavljati nezakonitu državnu potporu, sve dok Komisija ne donese konačnu odluku o spojivosti sporne potpore s unutarnjim tržištem (u daljnjem tekstu: nalog za obustavu).

19. Dopisom od 1. listopada 2014. Komisija je obavijestila Rumunjsku o odluci da pokrene formalni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a u pogledu sporne potpore (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka).

20. Slijedom toga, Komisija je 30. ožujka 2015. donijela Odluku (EU) 2015/1470 o državnoj potpori SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) koju je provela Rumunjska – Arbitražna odluka Micula protiv Rumunjske od 11. prosinca 2013. (u daljnjem tekstu: konačna odluka iz 2015.). U toj se odluci u biti utvrđuje (i.) da isplata naknade štete koja je ulagačima priznata arbitražnom odlukom predstavlja „državnu potporu" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, nespojivu s unutarnjim tržištem i (ii.) da Rumunjska ne smije isplaćivati nikakvu nespojivu potporu te da mora izvršiti povrat svih takvih potpora koje je već isplatila ulagačima.

21. Ulagači su osporavali valjanost konačne odluke iz 2015. pred Općim sudom, koji je u presudi od 18. lipnja 2019., European Food i dr./Komisija, poništio tu odluku [8]. Opći sud u biti je prihvatio tužbene razloge ulagačâ koji su se odnosili i. na nenadležnost Komisije i neprimjenjivost prava Unije na situaciju koja je postojala prije pristupanja Rumunjske i ii. pogrešku u kvalifikaciji arbitražne odluke kao „prednosti" i „potpore" u smislu članka 107. UFEU-a.

22. Komisija je 27. kolovoza 2019. Sudu podnijela žalbu protiv presude Općeg suda. Presudom od 25. siječnja 2022. Sud je ukinuo presudu Općeg suda [9]. Sud je u biti utvrdio, kao prvo, da je navodna potpora dodijeljena nakon pristupanja Rumunjske Europskoj uniji te je stoga Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je odlučio da Komisija nije bila nadležna *ratione temporis* za donošenje konačne odluke iz 2015. Osim toga, Sud je utvrdio da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava i kad je odlučio da presuda Achmea [10] nije relevantna za taj predmet. Prema mišljenju Suda, iz toga proizlazi da je pristanak Rumunjske na arbitražni sustav predviđen BIT-om postao bespredmetan nakon njezina pristupanja Europskoj uniji. Budući da Opći sud u svojoj presudi nije ispitivao sve tužbene razloge koje su istaknuli ulagači, Sud je predmet vratio Općem sudu na ponovno suđenje. Taj je predmet i dalje u tijeku pred Općim sudom.

23. Naposljetku, Sud je rješenjem od 21. rujna 2022. u predmetu Romatsa i dr., u odgovoru na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio belgijski sud u okviru spora u kojem su sudjelovali ulagači, utvrdio da članke 267. i 344. UFEU-a treba tumačiti na način da sud države članice pred kojim je pokrenut postupak za izvršenje arbitražne odluke „mora staviti sa strane tu odluku i stoga je ni u kojem slučaju ne smije izvršiti kako bi se osobama koje ostvaruju prava na temelju te odluke omogućila isplata naknade štete koja im je dodijeljena tom odlukom" [11].

B. Postupak pred sudovima Ujedinjene Kraljevine

24. Arbitražna odluka upisana je 17. listopada 2014. pri High Courtu of England and Wales (Visoki sud Engleske i Walesa, Ujedinjena Kraljevina) u skladu s odredbama Arbitration (International Investment Disputes) Acta 1966 (Zakon o arbitraži (Međunarodni ulagački sporovi) iz 1966.), kojim se Konvencija ICSID-a provodi u Ujedinjenoj Kraljevini.

25. High Court of England and Wales (Visoki sud Engleske i Walesa) (sudac W. Blair) odbio je 20. siječnja 2017. zahtjev Rumunjske za poništenje upisa, ali je prihvatio zahtjev te zemlje da se izvršenje odgodi do okončanja postupaka pred sudovima Unije [12]. Nakon toga, Court of Appeal of England and Wales (Žalbeni sud Engleske i Walesa, Ujedinjena Kraljevina) (suci M. Arden,

8 T-624/15, T-694/15 i T-704/15, EU:T:2019:423

9 Presuda Komisija/European Food i dr. (C-638/19 P, EU:C:2022:50)

10 Presuda od 6. ožujka 2018. (C-284/16, EU:C:2018:158). U toj presudi Sud je utvrdio da arbitražna klauzula sadržana u bilateralnom ugovoru o ulaganju koji su sklopile Kraljevina Nizozemska i Slovačka Republika nije u skladu s pravom Unije.

11 C-333/19, EU:C:2022:749

12 [2017.] EWHC 31 (Comm)

N. Hamblen i G. Leggatt) odlučio je 27. srpnja 2018. da je engleskim sudovima, na temelju načela lojalne suradnje propisanog u članku 4. stavku 3. UEU-a, zabranjeno naložiti neposredno izvršenje arbitražne odluke ako se Komisijinom odlukom Rumunjskoj zabranjuje isplata dodijeljene naknade štete. Taj je sud na temelju toga odbio žalbu koju su ulagači podnijeli protiv odgode izvršenja koju je naložio High Court of England and Wales (Visoki sud Engleske i Walesa) te je Rumunjskoj naložio da položi jamstvo [13].

26. Presudom od 19. veljače 2020., Micula protiv Rumunjske (u daljnjem tekstu: sporna presuda), Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) naložio je izvršenje arbitražne odluke. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) pozvao se na članak 351. prvi stavak UFEU-a te je zaključio da je izvršenje te arbitražne odluke uređeno multilateralnim ugovorom, odnosno Konvencijom ICSID-a, koju je Ujedinjena Kraljevina potpisala prije nego što je pristupila Europskoj uniji i kojom se Ujedinjenoj Kraljevini propisuju obveze čije ispunjavanje mogu zahtijevati treće zemlje koje su potpisnice tog sporazuma.

C. Predsudski postupak

27. Komisija je 3. prosinca 2020. Ujedinjenoj Kraljevini uputila pismo opomene u kojem je istaknula četiri povrede prava Unije koje proizlaze iz sporne presude. U odgovoru na pismo opomene od 1. travnja 2021. Ujedinjena Kraljevina osporavala je navodne povrede.

28. Budući da argumente iznesene u odgovoru na pismo opomene nije smatrala uvjerljivima, Komisija je 17. srpnja 2021. Ujedinjenoj Kraljevini uputila obrazloženo mišljenje. Dopisom od 23. kolovoza 2021. Ujedinjena Kraljevina zatražila je produljenje roka za odgovor na obrazloženo mišljenje, što je Komisija odobrila. Ujedinjena Kraljevina nije odgovorila na obrazloženo mišljenje.

IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

29. Komisija u tužbi podnesenoj 29. srpnja 2022. od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da Ujedinjena Kraljevina, time što je odobrila izvršenje arbitražne odluke donesene u predmetu ICSID-a br. ARB/05/20, nije ispunila obveze koje ima na temelju:

  – članka 4. stavka 3. UEU-a, u vezi s člankom 127. stavkom 1. Sporazuma o povlačenju, time što je odlučila o tumačenju članka 351. prvog stavka UFEU-a i njegovoj primjeni na provedbu arbitražne odluke, iako je o istom pitanju odlučeno u postojećim Komisijinim odlukama te se čekalo da o njemu odluče sudovi Unije;

  – članka 351. prvog stavka UFEU-a, u vezi s člankom 127. stavkom 1. Sporazuma o povlačenju, time što je pogrešno protumačila i primijenila pojmove „prava […] jedn[e] ili više trećih zemalja” i „Ugovor[i] […] utječu na”;

  – članka 267. prvog stavka točaka (a) i (b) UFEU-a te članka 267. trećeg stavka UFEU-a u vezi s člankom 127. stavkom 1. Sporazuma o povlačenju, time što nije uputila pitanje o valjanosti

[13] [2018.] EWCA 1801

Komisijine odluke o obustavi iz 2014. i Komisijine odluke o pokretanju postupka iz 2014. te time što nije, u svojstvu suda posljednjeg stupnja, uputila pitanje o tumačenju prava Unije koje nije bilo ni *acte clair* ni *acte éclairé*;

– članka 108. stavka 3. UFEU-a, u vezi s člankom 127. stavkom 1. Sporazuma o povlačenju, time što je naložila Rumunjskoj da povrijedi svoje obveze na temelju prava Unije koje proizlaze iz odluke o obustavi iz 2014. i odluke o pokretanju postupka iz 2014.;

– naloži Ujedinjenoj Kraljevini snošenje troškova.

30. Vlada Ujedinjene Kraljevine, kojoj je uredno dostavljen akt kojim se pokreće postupak, nije podnijela odgovor na tužbu u propisanom roku. Tajništvo Suda stupilo je u kontakt s vladom Ujedinjene Kraljevine radi potvrđivanja primitka Komisijine tužbe, pri čemu je ta vlada navela da je primila tužbu i da „u tom stadiju” nema namjeru sudjelovati u postupku.

31. Dopisom od 31. listopada 2022. Komisija je od Suda zatražila da donese presudu zbog ogluhe na temelju članka 152. Poslovnika Suda (u daljnjem tekstu: Poslovnik).

32. Nastavno na dopis tajništva Suda, Komisija je obavijestila Sud o tome da se neće protiviti određivanju novog roka u kojem tuženik treba podnijeti odgovor na tužbu. Međutim, u dopisu od 20. travnja 2023. vlada Ujedinjene Kraljevine potvrdila je da nema namjeru podnijeti odgovor na tužbu u ovom predmetu, neovisno o novom roku koji je odredio Sud.

V. Analiza

33. U ovom predmetu Komisija je istaknula četiri različite povrede prava Unije koje proizlaze iz sporne presude. Prije nego što ispitam te tvrdnje (dio C), ukratko ću navesti određene postupovne aspekte ovog postupka: nadležnost Suda na temelju članka 258. UFEU-a u skladu sa Sporazumom o povlačenju (dio A) i određene posebnosti postupka u kojem Sud donosi presudu zbog ogluhe (dio B).

A. Uvodne napomene I.: nadležnost Suda na temelju članka 258. UFEU-a u skladu sa Sporazumom o povlačenju

34. Ujedinjena Kraljevina povukla se 31. siječnja 2020. iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju. Sporazum o povlačenju stupio je na snagu 1. veljače 2020.

35. U članku 2. točki (e) i članku 126. Sporazuma o povlačenju predviđa se prijelazno razdoblje koje je počelo na dan stupanja na snagu Sporazuma o povlačenju i završilo 31. prosinca 2020. Člankom 127. propisuje se da se tijekom prijelaznog razdoblja na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini primjenjuje pravo Unije, osim ako je Sporazumom o povlačenju predviđeno drukčije.

36. Taj je sporazum sadržavao i određene posebne odredbe o nadzoru državnih potpora i povezanim upravnim postupcima pred Komisijom [14] te o sudskim postupcima pred sudovima Unije [15]. Međutim, ni u jednoj od tih odredbi Sporazuma ne predviđa se odstupanje od načela propisanog u njegovu članku 127. u pogledu odredbi Unije (materijalnih i postupnih) koje su relevantne u ovom postupku.

37. Konkretno, u članku 87. stavku 1. Sporazuma o povlačenju predviđa se da „[a]ko smatra da Ujedinjena Kraljevina prije isteka prijelaznog razdoblja nije ispunila neku obvezu iz Ugovorâ […] Europska komisija može u roku od četiri godine nakon isteka prijelaznog razdoblja predmet uputiti Sudu Europske unije u skladu sa zahtjevima utvrđenima u članku 258. […] UFEU-a […]. Ti su predmeti u nadležnosti Suda Europske unije".

38. Dva se zaključka mogu izvesti iz prethodno navedenih odredbi. Kao prvo, u trenutku počinjenja navedenih povreda Ujedinjena Kraljevina bila je obvezana odredbama prava Unije na koje se Komisija poziva u ovom postupku. Kao drugo, Sud je nadležan za odlučivanje u ovom predmetu zbog sljedećih razloga: i. sporna presuda donesena je tijekom prijelaznog razdoblja (19. veljače 2020.) i ii. Komisijina tužba na temelju članka 258. UFEU-a podnesena je u roku od četiri godine nakon isteka prijelaznog razdoblja (29. srpnja 2022.).

B. Uvodne napomene II.: presude zbog ogluhe

39. Ujedinjena Kraljevina nije podnijela odgovor na tužbu u ovom postupku te je Komisija stoga zatražila od Suda da donese presudu zbog ogluhe.

40. Na temelju članka 152. stavka 3. Poslovnika, Sud u takvim slučajevima treba ispitati „dopuštenost tužbe i provjer[iti] jesu li formalnosti uredno ispunjene te čini li se zahtjev tužitelja osnovanim".

41. Čini se da su u ovom predmetu ispunjene odgovarajuće formalnosti. Konkretno, kao što se to navodi u točkama 30. do 32. ovog mišljenja, vlada Ujedinjene Kraljevine potvrdila je tajništvu Suda da je primila tužbu. Također, u tužbi ne vidim ništa što bi upućivalo na postojanje bilo kakve postupovne nepravilnosti koja bi mogla utjecati na dopuštenost tužbe. Komisijina tužba ispunjava zahtjeve jasnoće i preciznosti iz članka 120. Poslovnika i čini se da prigovori koji su u njoj istaknuti odgovaraju onima koje je Komisija prethodno navela u pismu opomene i obrazloženom mišljenju.

42. Kad je riječ o ocjeni osnovanosti tužbe u postupku donošenja presude zbog ogluhe, želim iznijeti dva kratka razmatranja koja su povezana.

43. Kao prvo, moglo bi biti korisno pojasniti standard dokazivanja koji Sud primjenjuje prilikom ocjenjivanja zahtjeva tužitelja. U tom pogledu ponovno podsjećam na tekst članka 152. stavka 3. Poslovnika, u skladu s kojim u postupcima donošenja presude zbog ogluhe Sud treba ispitati *„čini li se* zahtjev tužitelja osnovanim" [16].

14 Vidjeti osobito članke 92. do 95. Sporazuma o povlačenju.

15 Vidjeti osobito članke 86. do 91. Sporazuma o povlačenju.

16 Moje isticanje

44. Prema mojem mišljenju, iz te odredbe jasno proizlazi, s jedne strane, da tuženikovo nesudjelovanje u postupku ne povlači automatski da Sud mora prihvatiti tužiteljev zahtjev. Kao što je to naveo nezavisni odvjetnik J. Mischo, u postupcima donošenja presude zbog ogluhe „ne može se primijeniti presumpcija istinitosti na zahtjev tužitelja”[17]. Doista, Sud je u više navrata utvrdio da je, u postupcima na temelju članaka 258. do 260. UFEU-a, „u svakom slučaju na Sudu da utvrdi postoji li povreda obveze koja se stavlja na teret, čak i u slučaju da država članica o kojoj je riječ ne osporava povredu obveza”[18].

45. Ne može se koristiti ni standard dokazivanja koji Sud primjenjuje u pogledu zahtjeva za određivanje privremenih mjera na temelju članaka 278. i 279. UFEU-a. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u tim slučajevima Sud treba samo provjeriti postoji li *fumus boni iuris*, odnosno je li riječ o zahtjevu za koji se „na prvi pogled doima da *nije bez ozbiljnog temelja*”[19]. Prema mojem mišljenju, razlika između zahtjeva koji se „čini osnovanim” i onoga za koji se doima „da nije bez ozbiljnog temelja” nije samo terminološke prirode. Stoga se na temelju članka 152. stavka 3. Poslovnika zahtijeva i nešto više.

46. S druge strane, glagol „čini se” ipak upućuje na to da je kriterij provjere zahtjeva tužitelja relativno blag. Sud nije dužan provesti sveobuhvatno ispitivanje navodnih činjenica i pravnih argumenata koje je istaknuo tužitelj, a od njega se ne može očekivati niti da razmatra činjenične i pravne argumente na koje se tuženik mogao pozvati da je sudjelovao u postupku. Time što se odrekao prava na pojavljivanje pred sudom, tuženik se svjesno odriče i mogućnosti da, među ostalim, podnese dokaze koji mogu dovesti u pitanje točnost činjenica koje navodi tužitelj ili iznese linije obrane za čije je podnošenje i potkrepljivanje u načelu odgovoran tuženik.

47. Naravno, prilikom ocjenjivanja zahtjeva tužitelja Sud može smatrati utvrđenom neku općepoznatu činjenicu li činjenicu dokazanu općim iskustvom[20] te je načelo *iura novit curia* i dalje u potpunosti primjenjivo[21]. Međutim, kad je riječ o ostalim elementima, Sud treba temeljiti svoja utvrđenja na informacijama iz spisa predmeta.

48. Ističem da, u postupku donošenja presude zbog ogluhe, tužitelj snosi teret dokazivanja da se njegov zahtjev „na prvi pogled čini osnovanim”: ako se bez detaljne analize čini da su argumenti koji se ističu u potporu tom zahtjevu pravno i činjenično razumni te, po potrebi, potkrijepljeni dostatnim dokazima, Sud bez odgađanja odlučuje u korist tužitelja[22].

49. Čini mi se da je takav uravnotežen pristup standardu dokazivanja pred Sudom na temelju članka 152. stavka 3. Poslovnika najusklađeniji sa zahtjevima te odredbe i samom logikom postupka donošenja presude zbog ogluhe. Postupci donošenja presude zbog ogluhe pravni su

17 Mišljenje u predmetu Portugal/Komisija (C-365/99, EU:C:2001:184, t. 16.)

18 Vidjeti među ostalim presudu od 28. ožujka 2019., Komisija/Irska (Sustav za prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda) (C-427/17, EU:C:2019:269, t. 43. i navedena sudska praksa).

19 Vidjeti primjerice rješenje od 8. travnja 2020., Komisija/Poljska (C-791/19 R, EU:C:2020:277, t. 52. i navedena sudska praksa). Moje isticanje.

20 Vidjeti u tom smislu presude od 20. ožujka 2014., Komisija/Poljska (C-639/11, EU:C:2014:173, t. 57.) i od 20. ožujka 2014., Komisija/Litva (C-61/12, EU:C:2014:172, t. 62.).

21 Kad je riječ o tom načelu, vidjeti primjerice presudu od 20. siječnja 2021., Komisija/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, t. 54.).

22 Vidjeti u tom smislu presude od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka (68/88, EU:C:1989:339, t. 9.) i od 1. listopada 1998., Komisija/Italija (C-285/96, EU:C:1998:453, t. 13.).

institut koji u različitim oblicima postoji u većini pravnih sustava. Koliko mi je poznato, obično je riječ o skraćenim postupcima, a od sudova se uglavnom očekuje da odluče u korist tužitelja, ali ne prije kritičkog promišljanja ili automatizmom [23].

50. Naime, kad bi Sud provodio uobičajenu sveobuhvatnu analizu zahtjeva tužiteljâ, u pogledu činjeničnih i pravnih pitanja, mogućnost tuženika da podnesu prigovor na presudu zbog ogluhe [24] uvelike bi izgubila smisao.

51. To me dovodi do sljedeće točke.

52. Iako nije na meni da odlučujem o tome je li stranka donijela mudru odluku kad je odabrala ne sudjelovati u postupku, ipak želim istaknuti da takav odabir Sudu može otežati obavljanje njegove sudske zadaće [25]. Stara engleska izreka kaže „svaka priča ima dvije strane” [26]. Ako je tako, nesretna je okolnost to što u nekim slučajevima jedna od dviju strana priče nije u potpunosti iznesena pred Sudom; ili barem neće biti do pokretanja *eventualnog* drugog postupka. Mogućnost podnošenja prigovora na presudu zbog ogluhe može predstavljati priliku za rješavanje određenih pitanja koja mogu proizlaziti iz prve presude Suda, ali ona također dovodi do kumulacije postupaka, što može produljiti situaciju pravne nesigurnosti i prouzročiti neoptimalnu upotrebu resursa Suda (a moguće i resursa stranaka).

53. Nakon što sam prethodno razmotrio postupovna pitanja, sada ću ocijeniti meritum četiriju Komisijinih tužbenih razloga. Iako su ti razlozi usko povezani, ispitat ću svaki od njih zasebno i uključiti upućivanja na pitanja koja sam već ispitao u ovom mišljenju.

C. Prvi tužbeni razlog: povreda članka 4. stavka 3. UEU-a

1. Argumenti tužitelja

54. Svojim prvim tužbenim razlogom Komisija tvrdi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila načelo lojalne suradnje zbog toga što Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) nije prekinuo postupak o kojem je odlučivao do donošenja presude Suda u žalbenom postupku u predmetu European Food.

55. Prema Komisijinu mišljenju, iz obveze lojalne suradnje propisane u članku 4. stavku 3. UEU-a proizlazi da u situaciji u kojoj se pred nacionalnim sudom vodi spor u pogledu kojeg Komisija već provodi istragu ili sudovi Unije provode postupak, obveza lojalne suradnje tom sudu nalaže da prekine postupak, osim ako ne postoji gotovo nikakva opasnost od proturječnosti između njegove očekivane presude i vjerojatnog akta Komisije ili odluke sudova Unije.

[23] Za usporedbu i povijesni kontekst ovog postupka vidjeti primjerice Guyomar, G., *Le défaut des parties à un différend devant les juridictions internationales*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Pariz, 1960. i presudu Supreme Courta of the United States (Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država) od 30. ožujka 1885., Thomson i dr. protiv Woostera, 114 U. S. 104 (1885.).

[24] Članak 41. Statuta Suda i članak 156. stavak 1. Poslovnika

[25] Vidjeti slično tomu mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mischoa u predmetu Portugal/Komisija (C-365/99, EU:C:2001:184, t. 17.).

[26] Ta poslovica navodno potječe iz basne „Mazga” starogrčkog pisca Ezopa (620. – 564. g. pr. Kr.).

56. Komisija tvrdi da je u postupcima priznavanja i izvršenja koje su ulagači pokrenuli u Ujedinjenoj Kraljevini Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) odlučivao o pitanju koje zahtijeva tumačenje istih odredbi prava Unije u pogledu istih mjera kao što su one o kojima je Komisija već donijela odluku i na koje su se odnosili postupci koji su bili u tijeku pred sudovima Unije.

57. Iako je bio svjestan toga da se njegova obveza lojalne suradnje i dalje primjenjuje, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) odlučio je donijeti pravomoćnu presudu u sporu, što je dovelo do opasnosti od proturječnosti između te presude i očekivanih odluka Komisije i/ili sudova Unije o istom pitanju.

2. Ocjena

a) Načelo lojalne suradnje i nadzor državnih potpora

58. U članku 4. stavku 3. UEU-a utvrđuje se jedno od općih načela prava Unije koja čine temelj pravnog sustava uspostavljenog Ugovorima Unije, odnosno načelo lojalne suradnje. Tim se načelom u biti zahtijeva da institucije Unije i sva nacionalna tijela, uključujući pravosudna tijela država članica koja djeluju u okviru svojih nadležnosti, surađuju u dobroj vjeri [27].

59. Konkretno, na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a od država članica zahtijeva se, s jedne strane, da „poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije” i, s druge strane, da „olakšavaju ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije”.

60. Jedan od ključnih ciljeva Europske unije – na koji gotovo da ni ne mora podsjećati – jest uspostava unutarnjeg tržišta [28]: područja bez unutarnjih granica na kojem se osigurava slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala [29] te u kojem tržišno natjecanje između poduzetnika nije narušeno [30] jednostranim i višestranim postupanjem poduzetnikâ [31] ili potporama koje dodjeljuju nacionalna tijela [32].

61. Kad je riječ o mjerama državne potpore, člankom 108. UFEU-a uspostavljen je sustav *ex ante* i *ex post* nadzora u kojem je Komisiji povjerena središnja uloga. Komisija mora, među ostalim, „neprestano nadzir[ati]” sve oblike postojećih potpora i ocijeniti „sv[e] planov[e] za dodjelu ili izmjenu potpora” prije njihove provedbe. Osim toga, Komisiji je dodijeljena „isključiva nadležnost” za ocjenu spojivosti mjera potpore s unutarnjim tržištem, pri čemu ona podliježe nadzoru koji provode sudovi Unije [33].

62. Međutim, i nacionalni sudovi imaju važnu ulogu u tom području. Dobro je poznato da primjena pravila Unije u području državnih potpora počiva na obvezi lojalne suradnje između nacionalnih sudova s jedne strane te Komisije i sudova Unije s druge strane, u okviru koje svatko

27 Vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 2002., Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, t. 31. i navedena sudska praksa).

28 Članak 3. stavak 3. prvi podstavak UEU-a

29 Članak 26. stavak 2. UFEU-a

30 Protokol (br. 27) o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju

31 Članci 101. do 106. UFEU-a

32 Članci 107. do 109. UFEU-a

33 Vidjeti osobito presudu od 18. srpnja 2007., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, t. 52. i navedena sudska praksa).

djeluje sukladno ulozi koja mu je dodijeljena Ugovorom [34]. Uloga nacionalnih sudova obuhvaća, među ostalim, zahtjev zaštite stranaka na koje utječe narušavanje tržišnog natjecanja prouzročeno dodjelom nezakonite potpore [35]. Ipak, nacionalni sudovi trebali bi se suzdržati od donošenja odluka koje su u suprotnosti s odlukom Komisije, čak i ako je ona privremenog karaktera [36].

63. U tom kontekstu, zbog preklapanja nadležnosti i ovlasti Komisije, sudova Unije i nacionalnih sudova, ponekad može doći do opasnosti od proturječnosti u tumačenju i primjeni pravilâ o državnim potporama u određenim slučajevima. Konkretno, do toga može doći kad se o usklađenosti određene nacionalne mjere s pravilima Unije o državnim potporama odlučuje u različitim upravnim i/ili sudskim postupcima, koji se istodobno provode na razini Unije i na nacionalnoj razini.

64. U tom je pogledu Sud smatrao da, kada rješenje spora koji se vodi pred nacionalnim sudom ovisi o valjanosti Komisijine odluke, iz obveze lojalne suradnje proizlazi da bi nacionalni sud, kako bi izbjegao donošenje odluke protivne Komisijinoj odluci, morao prekinuti postupak sve dok sud Unije ne donese konačnu odluku o tužbi za poništenje. Međutim, taj nacionalni sud može odbiti prekinuti postupak ako smatra da je u okolnostima predmeta opravdano Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku o valjanosti Komisijine odluke ili da gotovo ne postoji opasnost od proturječnosti između upravnih i/ili sudskih odluka [37].

65. Prema mojem mišljenju, čini se da su načela koja proizlaze iz te sudske prakse (u daljnjem tekstu: sudska praksa iz predmeta Masterfoods) u potpunosti primjenjiva na ovaj predmet.

b) Načelo lojalne suradnje u spornoj presudi

66. Kao što je to Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) priznao u točki 2. sporne presude, spor koji se pred njim vodi „posljednje je poglavlje brojnih pokušaja [ulagačâ] *u nizu različitih pravnih sustava* da se izvrši arbitražna odluka donesena u njihovu korist, a protiv Rumunjske i pokušajâ Europske komisije […] da spriječi njezino izvršenje zbog toga što bi se time povrijedilo pravo Unije kojim se zabranjuju nezakonite državne potpore” [38].

67. Konkretno, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) istaknuo je da su postupci izvršenja u tijeku u nekoliko drugih država članica: Francuskoj, Belgiji, Luksemburgu i Švedskoj. Nadalje, u jednoj od tih država (konkretno Belgiji) nadležni nacionalni sud već je bio uputio Sudu tri prethodna pitanja koja se odnose na izvršenje arbitražne odluke i načelo lojalne suradnje [39]. Osim toga, i još važnije, postupak pred Supreme Courtom of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) provodio se istodobno s postupcima pred sudovima Unije u kojima su ulagači osporavali valjanost konačne odluke iz 2015. (u daljnjem tekstu: postupci u predmetu European Food) [40].

34 Vidjeti osobito presudu od 21. studenoga 2013., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, t. 41.). Vidjeti u tom pogledu i presudu od 23. siječnja 2019., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, t. 54. i navedena sudska praksa).

35 Vidjeti presudu od 21. studenoga 2013., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, t. 28. do 31. i navedena sudska praksa).

36 *Ibidem*, t. 41.

37 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., Georgsmarienhütte i dr. (C-135/16, EU:C:2018:582, t. 24.) i po analogiji presudu od 14. prosinca 2000., Masterfoods i HB (C-344/98, EU:C:2000:689, t. 57.).

38 Moje isticanje

39 Točka 25. sporne presude. Za odluku Suda u tom predmetu vidjeti rješenje od 21. rujna 2022., Romatsa i dr. (C-333/19, EU:C:2022:749).

40 Vidjeti točke 21. i 22. ovog mišljenja.

68. Svjestan posljedica koje bi mogle proizaći iz te složene mreže sporova, u točki 56. sporne presude Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) istaknuo je, s obzirom na okolnosti predmeta, sljedeće: i. da je „zabrinut zbog potencijalno proturječnih odluka o istom pitanju između istih stranaka", ii. da ne može zaključiti da „gotovo da ne postoji nikakva opasnost od proturječnosti" između tih odluka, iii. da stvarno dođe do proturječnosti između različitih presuda, posljedice toga predstavljale bi „znatnu prepreku primjeni prava Unije" i iv. činjenica da je žalbeni postupak u tijeku pred Sudom u načelu je „dovoljna za primjenu obveze suradnje".

69. Unatoč tomu, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) ipak je ispitao meritum žalbenog razloga ulagačâ koji se temelji na članku 351. prvom stavku UFEU-a. Najprije je podsjetio na sudsku praksu sudova Unije koja se odnosi na tu odredbu [41], a zatim je iznio opća razmatranja o opsegu obveza koje proizlaze iz prethodnih sporazuma na temelju te odredbe [42]. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) zatim je razmotrio pitanje primjenjuje li se članak 351. UFEU-a na relevantne obveze Ujedinjene Kraljevine na temelju Konvencije ICSID-a [43], prije nego što je naposljetku ocijenio može li njegovo tumačenje te odredbe Ugovora u predmetu o kojem je riječ dovesti do opasnosti od proturječnosti koji bi zahtijevao prekid nacionalnog postupka do zaključenja postupaka pred sudovima Unije [44].

70. U prvom tužbenom razlogu ove tužbe Komisija pobija upravo taj posljednji dio rasuđivanja Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine). U završnim odlomcima sporne presude Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) došao je do zaključka prema kojem, unatoč prethodnim utvrđenjima o apstraktnoj primjenjivosti načela lojalne suradnje, prekid postupka ipak nije potreban zbog triju razloga.

71. Kao prvo, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) smatrao je da, s obzirom na pravo Unije, za odlučivanje o pitanjima o postojanju i opsegu obveza koje proizlaze iz prethodnih sporazuma na temelju članka 351. prvog stavka UFEU-a nisu nadležni isključivo sudovi Unije. Takva se pitanja ne uređuju pravom Unije i, kao što to nadalje navodi Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), Sud nije u boljem položaju od nacionalnog suda za davanje odgovora na njih.

72. Kao drugo, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) naveo je da pitanje koje su pred njim istaknuli ulagači na temelju članka 351. UFEU-a nije u potpunosti istovjetno pitanju o kojem se raspravljalo pred sudovima Unije. U postupku u predmetu European Food ulagači su tvrdili, među ostalim, da se člankom 351. UFEU-a priznaje nadređenost prethodnih međunarodnih obveza Rumunjske koje proizlaze iz BIT-a i članka 53. Konvencije ICSID-a. Suprotno tomu, u postupcima u Ujedinjenoj Kraljevini relevantno pravno pitanje odnosilo se na obvezu Ujedinjene Kraljevine da provede Konvenciju ICSID-a te prizna i izvrši arbitražnu odluku na temelju članaka 54. i 69. Konvencije ICSID-a [45]. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) naveo je da se to pitanje nije istaknulo pred sudovima Unije zbog toga što je ono specifično za spor koji se vodio u Ujedinjenoj Kraljevini.

41 Točka 97. sporne presude

42 Točke 98. do 100. sporne presude

43 Točke 101. do 108. sporne presude

44 Točke 109. do 117. sporne presude

45 Kad je riječ o člancima 53. i 54. Konvencije ICSID-a, vidjeti točke 13. i 14.ovog mišljenja. U članku 69. Konvencije navodi se samo da će „[s]vaka država ugovornica poduzet[i] […] potrebne zakonodavne ili druge mjere kako bi odredbe ove Konvencije postale punovažne na njenom teritoriju".

73. Kao treće, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) također je smatrao da postoji neznatna vjerojatnost da će sudovi Unije razmatrati primjenjivost članka 351. prvog stavka UFEU-a na pretpristupne obveze koje proizlaze iz Konvencije ICSID-a u kontekstu spora koji je u tijeku u Ujedinjenoj Kraljevini. Presuda Općeg suda u predmetu European Food nije se odnosila na tumačenje članka 351. UFEU-a te je stoga žalbeni postupak pred Sudom (koji je tada bio u tijeku) bio ograničen na ocjenjivanje drugih pitanja. Prema mišljenju Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), čak i u slučaju ukidanja pobijane presude i vraćanja predmeta Općem sudu na ponovno suđenje, sudovi Unije vjerojatno neće razmatrati specifično pitanje istaknuto u postupcima u Ujedinjenoj Kraljevini. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) stoga je zaključio da u tim okolnostima nije potrebno prekinuti postupak.

c) Prekid postupka

74. Čini mi se da je Komisijin prigovor u pogledu ocjene načela lojalne suradnje provedene u spornoj presudi osnovan. Smatram da nisu uvjerljivi argumenti koje je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) iznio kako bi izbjegao prekid postupka, unatoč činjenici da se, kao što je to sam priznao, načelo lojalne suradnje i dalje primjenjuje.

1) Sudska praksa iz predmeta Masterfoods

75. Na prvom mjestu, činjenica da za pitanja u pogledu postojanja i opsega obveza na temelju prethodnih sporazuma,u skladu s člankom 351. prvim stavkom UFEU-a, „nisu nadležni isključivo sudovi Unije" ili da sudovi Unije „nisu u boljem položaju od nacionalnog suda za davanje odgovora na njih" nije relevantna za potrebe primjene načela lojalne suradnje.

76. Sudska praksa iz predmeta Masterfoods ne temelji se na ideji da za tumačenje određenih odredbi prava Unije trebaju biti „nadležni isključivo" sudovi Unije. Situacija je zapravo suprotna: ta se sudska praksa temelji upravo na pretpostavci prema kojoj su obje kategorije sudova, osim određenih iznimki, nadležne i sposobne rješavati pitanja u pogledu tumačenja i primjene prava Unije koja se mogu pojaviti u postupcima koji su pred njima pokrenuti, uključujući pitanja u području tržišnog natjecanja. Naime, iz članka 19. UEU-a proizlazi da za građane koji traže zaštitu prava koja su im dodijeljena pravom Unije nacionalni sudovi imaju svojstvo redovnih sudova Unije [46].

77. Svrha sudske prakse iz predmeta Masterfoods je dvojaka. S jedne strane, njome se nastoje sačuvati izvršne ovlasti dodijeljene Komisiji u području tržišnog natjecanja (u ovom slučaju, ovlasti za utvrđivanje postojanja i spojivosti sporne potpore) izbjegavanjem proturječnosti između (upravnih i/ili sudskih) odluka o pravnim pitanjima koja ispituje Komisija ili koja je Komisija ispitala i u pogledu kojih sudovi Unije trenutačno provode nadzor. S druge strane, njome se nastoji sačuvati isključiva nadležnost sudova Unije za nadzor valjanosti pravnih akata koje donose institucije Unije izbjegavanjem mogućnosti da nacionalni sud donese odluku koja, u praksi, implicira nevaljanost nekog od tih akata.

78. S obzirom na prethodno navedeno, čini mi se da ovaj predmet u potpunosti pripada vrsti predmeta na koje se primjenjuje sudska praksa iz predmeta Masterfoods [47].

[46] Vidjeti slično tomu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, t. 66.).

[47] Prema mojem shvaćanju, to su u postupcima u Ujedinjenoj Kraljevini zaključili i High Court of England and Wales (Visoki sud Engleske i Walesa) i Court of Appeal of England and Wales (Žalbeni sud Engleske i Walesa) (vidjeti točku 42. sporne presude).

79. Postupci pred sudovima Unije i postupci u Ujedinjenoj Kraljevini općenito su se odnosili na isto pitanje (mogućnost ulagača da izvrše arbitražnu odluku u Europskoj uniji), uključivali su tumačenje istih odredbi i općih načela prava Unije (konkretno članka 351. UFEU-a, članaka 107. i 108. UFEU-a te načela lojalne suradnje) te su utjecali na valjanost i/ili djelotvornost triju odluka o državnim potporama koje je donijela Komisija [48].

80. Iz sporne presude također proizlazi da je Supreme Courtu of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) bilo potpuno jasno da bi, kad bi „dao zeleno svjetlo" za izvršenje arbitražne odluke u Ujedinjenoj Kraljevini, upravni postupak pred Komisijom u pogledu navodne državne potpore i postupci za poništenje pred sudovima Unije uvelike izgubili svrhu [49].

81. Ako je tome tako, onda rasprava o tome jesu li za određeno pravno pitanje koje su ulagači istaknuli pred sudovima Ujedinjene Kraljevine nadležni isključivo sudovi Unije, ili jesu li sudovi Unije u boljem položaju za donošenje odluke, nije relevantna za mjerodavnost sudske prakse iz predmeta Masterfoods.

82. Opasnost od proturječnih odluka u objema bi situacijama bila jednaka te bi u oba slučaja moglo doći do ugrožavanja pravilnog izvršavanja zadaća koje su autori Ugovorâ povjerili Komisiji i sudovima Unije. S jedne strane, sporna presuda omogućila je ulagačima da izvrše arbitražnu odluku, čime su se zaobišli „učinci blokiranja" koji ne proizlaze samo iz konačne odluke iz 2015., nego i iz odluke o pokretanju postupka i naloga za obustavu. S druge strane, način na koji je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) tumačio i primijenio članak 351. prvi stavak UFEU-a također odstupa od načina kojeg se Komisija pridržavala u konačnoj odluci iz 2015. [50]. Spornom presudom stoga se *de facto* impliciralo da je ta odluka nezakonita jer Komisija nije poštovala odredbu primarnog prava Unije. Međutim, sudovi Unije još provode nadzor u pogledu valjanosti te odluke.

2) Tumačenje prethodnih sporazuma i članka 351. UFEU-a

83. Na drugom mjestu, možda je točno da utvrđivanje postojanja i opsega obveza države članice na temelju određenog sporazuma, u smislu članka 351. prvog stavka UFEU-a, nije pitanje koje se uređuje pravom Unije. U načelu doista nije na Sudu da tumači međunarodne sporazume u kojima Europska unija nije jedna od stranaka.

84. Međutim, utvrđivanje smisla i područja primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a, odnosno, konkretno, uvjeta u kojima se tom odredbom dopušta da se na temelju prethodnog sporazuma pravilu prava Unije oduzme učinak, očito predstavlja pitanje u pogledu tumačenja prava Unije.

85. To se pitanje također izričito istaknulo pred Supreme Courtom of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) [51] i koje logično prethodi bilo kakvom istraživanju učinaka međunarodnog sporazuma u odnosu na državu članicu. Jasno je da neki sud ne može sa sigurnošću utvrditi što proizlazi iz određene odredbe prethodnog sporazuma, osim ako je prethodno utvrdio da je taj sporazum (i/ili neke njegove odredbe) obuhvaćen područjem primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a.

48 Vidjeti osobito točku 56. sporne presude.

49 Vidjeti točke 2., 51., 52., 56. i 116. sporne presude.

50 Vidjeti osobito uvodne izjave 44. i 126. do 129. konačne odluke iz 2015. Komisija je isto tako isključila primjenu članka 351. prvog stavka UFEU-a u odluci o pokretanju postupka.

51 Vidjeti osobito točku 100. sporne presude.

86. Zapravo, utvrđivanje područja primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a bilo je pitanje koje je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) trebao detaljno razmotriti prije nego što je krenuo ispitivati pravne posljedice koje proizlaze iz odredbi Konvencije ICSID-a na koje se pozivaju ulagači. U točki 98. sporne presude Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) pravilno je istaknuo da je u tu svrhu potrebno ispitati nalažu li se predmetnim međunarodnim sporazumom državi članici o kojoj je riječ obveze čije izvršenje i dalje mogu zahtijevati treće zemlje koje su stranke tog sporazuma. Zatim je u točkama 98. do 100. te presude tumačio izraz „obveze čije izvršenje i dalje mogu zahtijevati treće zemlje”.

87. Taj se izraz, čije je točno značenje među strankama prijeporno, može pronaći u sudskoj praksi Suda koja se odnosi na članak 351. prvi stavak UFEU-a [52], u kojem se navode „prava i obveze koje proizlaze iz sporazuma […] koje su sklopile jedna ili više država članica s jedne strane te jedna ili više trećih zemalja s druge strane”.

88. U tom kontekstu treba istaknuti da se u članku 351. prvom stavku UFEU-a ni na koji način ne upućuje na pravo država članica ni na međunarodno pravo. Iz toga proizlazi da su pojmovi koji se u njemu nalaze autonomni pojmovi prava Unije čiji smisao i područje primjene treba ujednačeno tumačiti na području Europske unije, pri čemu se ne uzima u obzir samo tekst te odredbe nego i njezin cilj i kontekst [53]. Očito je da to ne znači da su autori Ugovorâ Unije namjeravali povrijediti relevantna načela međunarodnog prava u pogledu tog pitanja [54]. To samo znači da su uvjeti i ograničenja u okviru kojih je državama članicama dopušteno (na temelju Ugovorâ Unije) da izuzmu iz primjene pravila Unije kako bi postupile u skladu s prethodnim sporazumima utvrđeni u samom pravu Unije [55].

89. U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, osim uvjeta izričito utvrđenih u članku 351. prvom stavku UFEU-a, drugim stavkom te odredbe uvodi posebna obveza otklanjanja neusklađenosti u budućnosti, a treći stavak sadržava zabranu odobravanja povoljnijeg postupanja prema trećim zemljama. Osim toga, određena ograničenja područja primjene te odredbe proizlaze iz posebnih značajki pravnog poretka Unije. Kao što je to Sud utvrdio u presudi Kadi, člankom 351. UFEU-a „nikako se ne može omogućiti da se u pitanje dovedu načela koja proizlaze iz samih temelja pravnog poretka [Unije], među kojima je načelo zaštite temeljnih prava, koje uključuje nadzor zakonitosti mjera [Unije] koji sudovi [Unije] provode u pogledu njihove usklađenosti s tim temeljnim pravima” [56].

90. U ovom je slučaju ključno pitanje o kojem je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) trebao odlučiti bilo, jednostavno rečeno, u kojim se okolnostima primjenjuje članak 351. prvi stavak UFEU-a ako je i. prethodni sporazum na koji se poziva multilateralni ugovor te se ii. čini da se spor odnosi na potpuno unutarnju situaciju u Europskoj uniji, s obzirom na to da u njega nije uključena treća zemlja ni državljanin treće zemlje.

52 Usput dodajem da se nikakav sličan izraz ne nalazi u najrelevantnijim međunarodnim izvorima, kao što su Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija) i Nacrt članaka o odgovornosti države za protupravne radnje na međunarodnoj razini (u daljnjem tekstu: ARSIWA) koji je donijela Komisija za međunarodno pravo.

53 Vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 42. i navedena sudska praksa).

54 Vidjeti točku 114. ovog mišljenja.

55 Stoga se ne slažem u potpunosti s nezavisnim odvjetnikom J. Mischoom kada u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Portugal (C-62/98 i C-84/98, EU:C:1999:509, t. 56.) tvrdi da je članak 351. prvi stavak UFEU-a „samo deklaratoran”.

56 Presuda od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 304.). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u tom predmetu (EU:C:2008:11, t. 30. i 31.). Vidjeti u općenitijem smislu i presudu od 2. rujna 2021., Republika Moldova (C-741/19, EU:C:2021:655, t. 42.).

91. S obzirom na prethodno navedeno, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u spornoj presudi nije tumačio (i primijenio) samo prethodni sporazum nego i odredbu prava Unije. Činjenica da su u ovom slučaju te dvije vrste odredbi bile neraskidivo povezane s gledišta njihova tumačenja, ne može dovesti u pitanje nadležnost Suda za odlučivanje o aspektu predmeta koji je povezan s pravom Unije.

92. Kad je to potrebno za rješenje spora koji je u njegovoj nadležnosti, Sud mora moći podredno tumačiti i odredbe međunarodnih sporazuma, čak i ako ti sporazumi nisu dio prava Unije. To objašnjava zašto je Sud u izravnim tužbama bez oklijevanja obavljao tu zadaću kad god je to bilo potrebno za odlučivanje o sporu [57].

93. Suprotno tomu, u prethodnim postupcima Sud obično ne treba tumačiti međunarodni sporazum o kojem je riječ jer taj zadatak može prepustiti nacionalnim sudovima države članice o kojoj je riječ [58]. Međutim, u kontekstu prethodnog postupka može postojati i nadležnost Suda za odlučivanje o podrednim pitanjima u pogledu tumačenja međunarodnog sporazuma u kojem Europska unija nije jedna od stranaka [59]. To vrijedi kad Sud, kako bi utvrdio tumačenje prava Unije koje je korisno nacionalnom sudu, treba uzeti u obzir pravni kontekst u kojem se primjenjuje pravilo Unije.

94. Primjerice, kad se, kao u ovom slučaju, pojavi pitanje u pogledu toga može li određeni sporazum ili odredba sporazuma biti obuhvaćena područjem primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a, ne može se ozbiljno tvrditi da Sud može tumačiti odredbu Unije samo na izrazito apstraktnoj razini te da ne može pritom uzeti u obzir posebne značajke predmetnog sporazuma ili odredbe [60].

95. Nadalje, u ovom je slučaju postojao još jedan razlog kojim je mogao opravdati to da Sud, barem podredno, uzme u obzir odredbe Konvencije ICSID-a na koje su se pozvali ulagači: tumačenje tih odredbi izravno bi utjecalo na valjanost i/ili djelotvornost triju odluka Komisije [61].

3) Različita pravna pitanja istaknuta u postupcima u Ujedinjenoj Kraljevini i postupcima pred sudovima Unije

96. Na trećem mjestu, tvrdnja Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) prema kojoj pitanje koje su pred njim istaknuli ulagači na temelju članka 351. UFEU-a nije u potpunosti istovjetno pitanju istaknutom pred sudovima Unije ponovno je ograničene relevantnosti te je u određenoj mjeri i netočno.

57 Vidjeti među ostalim presude od 6. travnja 1995., RTE i ITP/Komisija (C-241/91 P i C-242/91 P, EU:C:1995:98) i od 15. rujna 2011., Komisija/Slovačka (C-264/09, EU:C:2011:580).

58 Kao u presudama na koje je uputio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) od 2. kolovoza 1993., Levy (C-158/91, EU:C:1993:332) i od 28. ožujka 1995., Evans Medical i Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84).

59 To vrlo jasno proizlazi iz presude od 18. studenoga 2003., Budějovický Budvar (C-216/01, EU:C:2003:618, t. 134. i 143.). Vidjeti po analogiji i presudu od 27. studenoga 1973., Vandeweghe i dr. (130/73, EU:C:1973:131, t. 2. i 3.).

60 O tom pitanju u pravnoj teoriji vidjeti Klabbers, J., *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, 2009., str. 142. do 148.; Manzini, P., „The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law", *European Journal of International Law*, 2001., str. 785. do 788. i Schermers, H. G., Bilješke uz predmet 812/79, Attorney General (of Ireland)/Burgoa, *Common Market Law Review*, 1981., str. 229. i 230.

61 Vidjeti točku 82. ovog mišljenja i točku 193. u nastavku ovog mišljenja. Općenito o toj problematici vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Capotortija u predmetu Burgoa (812/79, EU:C:1980:196, t. 2817.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika C. O. Lenza u predmetu Evans Medical i Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1994:357, t. 42.).

97. Prije svega, ne vidim zašto bi bilo važno jesu li se ulagači u različitim postupcima pokrenutima pred sudovima Unije i nacionalnim sudovima pozvali na članak 53. i/ili članak 54. Konvencije ICSID-a. Obje se odredbe odnose na priznavanje i izvršenje arbitražnih odluka. Te se odredbe u biti odnose na različite subjekte i njima se predviđaju različiti pravni lijekovi za izvršenje arbitražnih odluka kako bi se stvorile simetrične obveze za države i ulagače u tom pogledu [62].

98. Opasnost od nastajanja „znatne prepreke primjeni prava Unije" [63] postojala je neovisno o konkretnoj pravnoj osnovi na koju su se ulagači pozivali u različitim postupcima. Ono što je doista važno u smislu članka 4. stavka 3. UEU-a i sudske prakse iz predmeta Masterfoods jest istodobno postojanje nekoliko upravnih i sudskih postupaka u Europskoj uniji, koji se svi odnose na istu arbitražnu odluku te je svima zajednički cilj uklanjanje učinaka konačne odluke Komisije iz 2015. (na razini Unije njezinim poništavanjem i na nacionalnoj razini njezinim zaobilaženjem).

99. Osim toga, utvrđenje Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u pogledu razlike između tvrdnji ulagačâ nije u potpunosti točno. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) i sam je potvrdio da su se ulagači u postupku pred sudovima Unije zapravo pozvali ne samo na članak 53. nego i na članak 54. Konvencije ICSID-a [64]. Isto vrijedi i kad je riječ o upravnom postupku pred Komisijom: u konačnoj odluci iz 2015. doista se upućuje na obje odredbe [65].

100. Isto tako, čini se da činjenica da pitanja povezana s postojanjem i opsegom obveza *Ujedinjene Kraljevine* na temelju Konvencije ICSID-a nisu istaknuta pred sudovima Unije također nije relevantna u ovom slučaju. Naravno, budući da Ujedinjena Kraljevina ni na koji način nije bila uključena u postupak povezan s državnom potporom u kojem je donesena konačna odluka iz 2015., nije bilo razloga da se uzme u obzir konkretna situacija te države članice.

101. Međutim, koliko vidim, obveze Ujedinjene Kraljevine na temelju Konvencije ICSID-a ne razlikuju se od obveza drugih država članica Europske unije, od kojih su sve, osim Poljske, također stranke te konvencije. To ne uključuje samo Rumunjsku (državu članicu koja je dodijelila navodnu potporu), nego i Belgiju, Luksemburg i Švedsku (pred čijim su tijelima bili u tijeku usporedni postupci). Stoga bi se svako utvrđenje sudova Unije u pogledu primjenjivosti Konvencije ICSID-a, na temelju članka 351. UFEU-a, u sporu koji se vodi pred njima (ili pred nacionalnim sudovima) primjenjivalo *mutatis mutandis* na postupke u Ujedinjenoj Kraljevini.

102. Točno je da mogućnost primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a nije bila jedno od pitanja o kojima je Opći sud odlučivao kad je poništio konačnu odluku iz 2015. i koja su, slijedom toga, istaknuta u žalbenom postupku koji je tada bio u tijeku pred Sudom.

103. Međutim, to ne znači da, kao što je naveo Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), „postoji […] neznatna vjerojatnost da će sudovi Unije razmatrati primjenjivost članka 351.UFEU-a na pretpristupne obveze koje proizlaze iz Konvencije ICSID-a" ili, drugim riječima, da je „mogućnost da će sudovi Unije u nekom trenutku u budućnosti

62 Vidjeti, uz upućivanja na odluke relevantnih međunarodnih tijela, Alexandrov, S. A., „Enforcement of ICSID Awards: Articles 53 and 54 of the ICSID Convention", u Binder C. i dr. (ur.), *International Investment Law for the 21st Century – Essays in Honour of Christoph Schreuer*, Oxford University Press, 2009., str. 328.

63 Prema vlastitim riječima Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) iz točke 56. sporne presude.

64 Vidjeti točku 113. sporne presude.

65 Vidjeti uvodnu izjavu 45. konačne odluke iz 2015.

razmatrati to pitanje istodobno neizvjesna i neznatna”[66]. Sam Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) utvrdio je da obveza lojalne suradnje u načelu proizlazi iz „činjenice da je u tijeku žalbeni postupak pred Sudom *s realnim izgledima za uspjeh*”[67].

104. Da je Komisija bila uspješna u žalbenom postupku (što se stvarno i dogodilo[68]), Sud je mogao vratiti predmet Općem sudu na ponovno suđenje ili donijeti konačnu presudu u sporu. U oba bi slučaja to podrazumijevalo razmatranje razloga za poništenje koje su istaknuli ulagači, ali o kojima se nije odlučilo u presudi koju je ukinuo Sud[69]. Jedan od tih razloga odnosio se upravo na Komisijinu navodnu povredu članka 351. prvog stavka UFEU-a[70].

105. Suprotno tomu, da Komisija nije bila uspješna u žalbenom postupku, morala bi ponovno provesti istražni postupak u pogledu navodne mjere potpore i ocijeniti argumente ulagačâ *ex novo*, uključujući one koji se temelje na primjenjivosti članka 351. prvog stavka UFEU-a i, na temelju te odredbe, primjenjivosti Konvencije ICSID-a[71]. Suvišno je isticati da bi bilo koje takvo utvrđenje ulagači mogli osporavati pred sudovima Unije.

106. Stoga bi sudovi Unije u nekom trenutku u postupcima koji su pred njima pokrenuti svakako izričito razmatrali argumente ulagačâ u pogledu primjenjivosti članka 351. prvog stavka UFEU-a i Konvencije ICSID-a. Konkretnije, s obzirom na to da su ulagači izričito iznijeli takve argumente, Komisijina odluka koja bi bila nepovoljna za njih nikako ne bi mogla postati konačna a da sudovi Unije pritom ne ispitaju te argumente.

107. Naposljetku, ako je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) smatrao da su se zbog posebnosti postupka koji je pokrenut pred njim, a koje proizlaze iz odredbe Konvencije ICSID-a na koju su se pozvali ulagači i/ili položaja Ujedinjene Kraljevine u odnosu na Konvenciju ICSID-a, pojavila pitanja koja su relevantna za rješenje spora i koja sudovi Unije vjerojatno neće razmatrati u postupcima u predmetu European Food, mogao je Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a. Kao što sam to prethodno objasnio, ta su pitanja istaknuta povezano s područjem primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a, što znači da su u nadležnosti Suda. Osim toga, člankom 86. stavkom 2. Sporazuma o povlačenju dopušta se pokretanje postupka pred Sudom u tim okolnostima.

108. Zaključno, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) odlučivao je o pitanjima u pogledu tumačenja prava Unije koja su se već razmotrila u Komisijinoj odluci u pogledu čije se valjanosti provodio nadzor u postupcima koji su tada bili u tijeku pred sudovima Unije. Argumenti koje su ulagači iznijeli u tom pogledu, pred Supreme Courtom of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) i pred sudovima Unije, nužno su implicirali nevaljanost predmetne Komisijine odluke. Postojala je stvarna i trenutačna opasnost od proturječnosti (upravnih i/ili sudskih) odluka o istim pitanjima u Europskoj uniji. Slijedom toga, time što je odbio prekinuti postupak, kao što se to zahtijeva sudskom praksom iz predmeta Masterfoods, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) povrijedio je obvezu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a. Stoga se čini da je Komisijin prvi tužbeni razlog osnovan.

66 Točke 114. odnosno 117. sporne presude

67 Točka 56. sporne presude. Moje isticanje.

68 Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

69 Kao što se to pravilno navodi u točki 114. sporne presude.

70 Presuda od 18. lipnja 2019., European Food i dr./Komisija (T-624/15, T-694/15 i T-704/15, EU:T:2019:423, t. 58.)

71 Vidjeti primjerice uvodne izjave 64. do 66. konačne odluke iz 2015.

D. Drugi tužbeni razlog: povreda članka 351. prvog stavka UFEU-a

1. Argumenti stranaka

109. Drugim tužbenim razlogom Komisija tvrdi da je sporna presuda, time što se njome utvrdilo da se pravo Unije ne primjenjuje na izvršenje arbitražne odluke u Ujedinjenoj Kraljevini jer je Ujedinjena Kraljevina imala obvezu izvršenja te odluke na temelju članka 54. Konvencije ICSID-a u odnosu na sve druge države ugovornice Konvencije ICSID-a, uključujući treće zemlje, dovela do povrede članka 351. prvog stavka UFEU-a.

110. Komisija tvrdi da u ovom slučaju članak 351. prvi stavak UFEU-a nije primjenjiv i da je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) proširio područje primjene te odredbe time što je presudio drukčije. Prema Komisijinu mišljenju, taj zaključak proizlazi iz pogrešnog tumačenju dvaju izraza iz članka 351. UFEU-a koji su autonomni pojmovi prava Unije: „prava […] jedn[e] ili više trećih zemalja" i „Ugovor[i] […] utječu na".

111. Kao prvo, Komisija navodi da obveza Ujedinjene Kraljevine da izvrši arbitražnu odluku u skladu s člankom 54. Konvencije ICSID-a nije uključivala nikakva „prava […] jedn[e] ili više trećih zemalja", s obzirom na to da se ovaj predmet odnosio samo na države članice Unije. Kao drugo, Komisija tvrdi da „Ugovor[i] […] [nisu] utje[cali]" ni na jednu obvezu Ujedinjene Kraljevine na temelju Konvencije ICSID-a jer su se relevantne odredbe te konvencije mogle tumačiti kako bi se izbjegao bilo kakav sukob s relevantnim pravilima Ugovorâ Unije.

2. Ocjena

112. Zbog razloga koje ću iznijeti u nastavku, smatram da Komisijin drugi tužbeni razlog treba odbiti.

a) Može li država članica povrijediti članak 351. prvi stavak UFEU-a?

113. U odgovoru na pismo opomene vlada Ujedinjene Kraljevine osporavala je Komisijino isticanje povrede članka 351. prvog stavka UFEU-a, pri čemu je uputila na tekst te odredbe, kojim se državama članicama ne nalaže nikakva obveza.

114. Najprije, može biti korisno istaknuti da se člankom 351. prvim stavkom UFEU-a uvodi pravilo za upravljanje mogućim sukobima koji proizlaze iz istodobne primjene dvaju skupova pravila[72]: s jedne strane, Ugovorâ Unije i, s druge strane, prethodnih sporazuma. Ta je odredba odraz načela koja su dugi niz godina uspostavljena u međunarodnom pravu i koja se odnose na uzastopnu primjenu Ugovorâ i učinaka Ugovorâ u odnosu na treće zemlje, kao što su *pacta sunt servanda*, *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* i *res inter alios acta*[73]. Ta su načela kodificirana u Bečkoj konvenciji[74] i Sud je u više navrata priznao njihovu vrijednost u pravnom poretku Unije[75].

72 Vidjeti slično tomu mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Komisija/Slovačka (C-264/09, EU:C:2011:150, t. 48.).

73 Vidjeti slično tomu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Lagrangea u predmetu Komisija/Italija (10/61, neobjavljeno, EU:C:1961:26, t. 17.).

74 Vidjeti u tom pogledu članak 26., članak 30. stavak 4. točku (b) i članke 34. do 36. Bečke konvencije.

75 Primjerice, kad je riječ o povezanosti između članka 351. UFEU-a i članka 30. stavka 4. točke (b) Bečke konvencije, vidjeti presudu od 9. veljače 2012., Luksan (C-277/10, EU:C:2012:65, t. 61. i navedena sudska praksa).

115. Svrha članka 351. prvog stavka UFEU-a stoga je da se pojasni da, u skladu s prethodno navedenim načelima međunarodnog prava, primjena Ugovorâ Unije ne utječe na obvezu država članica da poštuju prava trećih zemalja koja proizlaze iz prethodnih sporazuma i da ispune obveze koje iz njih proizlaze [76]. Prema tome, kad su relevantni uvjeti ispunjeni, državama članicama dopušteno je da izuzmu iz primjene pravila Unije ako je to potrebno kako bi postupile u skladu s prethodnim sporazumima [77].

116. S obzirom na navedeno, Sud je utvrdio da pravilo propisano u članku 351. prvom stavku UFEU-a „ne bi ostvarilo svoju svrhu kad ne bi podrazumijevalo obvezu [institucija Unije] da ne sprečavaju ispunjavanje obveza država članica koje proizlaze iz prethodnog sporazuma” [78]. S obzirom na navedeno, točno je da ta odredba podrazumijeva obvezu institucija Unije.

117. Točno je da bi se članak 351. prvi stavak UFEU-a mogao tumačiti na način da se njime također utvrđuje, iako implicitno, obveza država članica koja se može smatrati „istovjetnom” obvezi institucija Unije, odnosno obvezi da se izbjegne sprečavanje primjene prava Unije kad nisu ispunjeni uvjeti iz članka 351. prvog stavka UFEU-a. Drugim riječima, u situacijama koje nisu obuhvaćene područjem primjene te odredbe Ugovorâ države članice ne bi mogle dati prednost odredbama iz prethodnih sporazuma umjesto proturječnim pravilima Unije. To dvojako tumačenje odredbe možda se može opravdati činjenicom da se članak 351. UFEU-a često smatra izrazom načela lojalne suradnje u tom području [79], prema kojem se, kao što sam već naveo, od institucija Unije i od država članica zahtijeva da djeluju u dobroj vjeri.

118. Međutim, čini se da značaj i, da se tako izrazim, dodana vrijednost takve obveze gotovo da i ne postoje. Jednostavno rečeno, obveza država članica propisana u članku 351. prvom stavku UFEU-a svodila bi se samo na poštovanje prava Unije kad iznimka koja se njime predviđa nije primjenjiva, a to je očita činjenica. Zapravo ne bi mogla postojati zasebna povreda članka 351. prvog stavka UFEU-a; svaka takva povreda bi automatski i implicitno proizlazila iz povrede nekog drugog pravila prava Unije.

119. Što je još važnije, Komisijino se tumačenje teško može pomiriti sa smislom i tekstom članka 351. prvog stavka UFEU-a [80]. Ta je odredba u osnovi pravilo kojim se državama članicama dopušta da u određenim okolnostima izuzmu iz primjene pravo Unije. Kao takva ima funkciju „štita”, odnosno država članica kojoj se stavlja na teret povreda pravila Unije može je istaknuti kao obranu. Suprotno tomu, za razliku od drugo i trećeg stavaka iste odredbe – u kojima su, kao što sam to prethodno objasnio, utvrđene određene obveze država članica – ne vidim kako se članak 351. prvi stavak UFEU-a može smisleno upotrijebiti kao „mač” u kontekstu postupka zbog povrede obveze [81].

120. Naposljetku, smatram da članak 351. prvi stavak UFEU-a ne može biti osnova za tužbu u postupku na temelju članka 258. UFEU-a i stoga Komisijin drugi tužbeni razlog treba odbiti.

76 Vidjeti među ostalim presudu od 14. siječnja 1997., Centro-Com (C-124/95, EU:C:1997:8, t. 56. i navedena sudska praksa).

77 Vidjeti u tom smislu presudu od 3. veljače 1994., Minne (C-13/93, EU:C:1994:39, t. 17.).

78 Presuda od 14. listopada 1980., Burgoa (812/79, EU:C:1980:231, t. 9.)

79 Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-466/98, EU:C:2002:63, t. 38.). U pravnoj teoriji vidjeti Koutrakos, P., „International agreements concluded by Member States prior to their EU accession – Burgoa”, u Butler, G., Wessel, R. (ur.), *EU external relations law*, Hart Publishing, Oxford, 2022., str. 137.

80 Vidjeti za više pojedinosti točku 127. i sljedeće točke ovog mišljenja.

81 *Mutatis mutandis*, to bi bilo kao da se smatra da bi država članica koja je uvela mjeru s učinkom istovrsnim količinskom ograničenju koja ne ispunjava uvjete kako bi bila opravdana na temelju članka 36. UFEU-a povrijedila tu odredbu, a ne (opću) zabranu količinskih ograničenja propisanu u članku 34. UFEU-a.

121. Međutim, ako se Sud ne složi sa mnom u pogledu ocjene ovog prethodnog pitanja i s obzirom na očitu vezu između pitanja koje je Komisija istaknula u drugom tužbenom razlogu i onih istaknutih u ostalim trima tužbenim razlozima, u svakom ću slučaju objasniti zašto smatram da je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) pogrešno tumačio članak 351. prvi stavak UFEU-a.

b) Područje primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a

122. U skladu s tekstom članka 351. prvog stavka UFEU-a potrebno je ispuniti dva uvjeta kako bi se ta odredba primjenjivala: (i.) sporazum je morao biti sklopljen prije stupanja na snagu tadašnjeg UEZ-a ili pristupanja države članice Europskoj uniji; i (ii.) treća zemlja mora imati prava na temelju tog sporazuma za koja može zahtijevati da ih poštuje dotična država članica [82].

123. U spornoj presudi Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) utvrdio je da su ti uvjeti ispunjeni na temelju sljedećeg obrazloženja: (i.) Kad je riječ o Ujedinjenoj Kraljevini, Konvencija ICSID-a je „prethodan sporazum" za potrebe članka 351. prvog stavka UFEU-a; i (ii.) Ujedinjena Kraljevina imala je obveze na temelju članka 54. Konvencije ICSID-a prema svim drugim državama ugovornicama. Stoga je zaključio da su ulagači na temelju odredbe Unije legitimno mogli zatražiti od sudova Ujedinjene Kraljevine da izvrše arbitražnu odluku.

124. Kad je riječ o prvom uvjetu, svakako se slažem da je Ujedinjena Kraljevina ratificirala Konvenciju ICSID-a 1966., odnosno prije pristupanja tadašnjoj Zajednici 1973. godine [83].

125. Suprotno tomu, zbog više razloga smatram da nisu uvjerljiva utvrđenja Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) kad je riječ o drugom uvjetu.

126. Kako bih objasnio svoje mišljenje, najprije ću pokušati pojasniti područje primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a, što je pitanje koje doista nije u potpunosti jasno na temelju postojeće sudske prakse. U tom pogledu, smatram da je razumno analizu započeti ispitivanjem cilja i teksta te odredbe.

1) Cilj i tekst članka 351. prvog stavka UFEU-a

127. Neposredan cilj članka 351. prvog stavka UFEU-a jest zaštita prava trećih zemalja [84], time da se državama članicama dopušta da postupaju u skladu s prethodnim sporazumima ako oni nisu u skladu s pravilima Unije [85], a da to ne dovede do povrede prava Unije [86]. Međutim, glavni je cilj te odredbe zaštititi države članice od toga da zbog obveza koje su naknadno preuzele u skladu s pravom Unije počine protupravnu radnju koja uključuje njihovu međunarodnu odgovornost na temelju pravila međunarodnog javnog prava, na koja se mogu pozvati treće zemlje.

82 Vidjeti u tom smislu presudu od 10. ožujka 1998., T. Port (C-364/95 i C-365/95, EU:C:1998:95, t. 61.).

83 Vidjeti slično tomu presudu od 5. studenoga 2002., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-466/98, EU:C:2002:624, t. 25.).

84 Vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 1966., Consten i Grundig/Komisija (56/64 i 58/64, EU:C:1966:41, str. 346.).

85 Vidjeti u tom smislu presudu od 12. veljače 2009., Komisija/Grčka (C-45/07, EU:C:2009:81, t. 35.).

86 Vidjeti u tom smislu, među ostalim, mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini EU – Singapur) od 16. svibnja 2017. (EU:C:2017:376, t. 254.).

128. Naime, Sud je utvrdio da se članak 351. prvi stavak UFEU-a ne primjenjuje kad nije riječ o pravima trećih zemalja [87]. Slijedom toga, na tu se odredbu ne može valjano pozvati u slučaju sporazuma sklopljenih isključivo između država članica [88] i u slučaju sporazuma sklopljenih s trećim zemljama ako se na njih oslanja u odnosima između država članica [89]. Kao što se to ističe u pravnoj teoriji, Sud je *oduvijek* priznavao načelo prema kojem se članak 351. UFEU-a ne može primjenjivati na odnose unutar Unije [90].

129. Zbog toga je Sud još u vrlo ranoj sudskoj praksi pojasnio da izraz „prava i obveze koje proizlaze iz sporazuma" iz članka 351. prvog stavka UFEU-a treba shvatiti tako da se odnosi na prava trećih zemalja i obveze država članica [91]. Države članice ne mogu se pozvati ni na koje „pravo" koje proizlazi iz prethodnih sporazuma [92].

130. Postoji neraskidiva veza između tih dvaju elemenata. Samo ako treća zemlja ima pravo na koje se može pozvati protiv države članice, pravom Unije dopušta se toj državi članici (ali je se ne obvezuje [93]) da ispuni „*odgovarajuće* obveze" [94]. Naime, kad je prethodnim sporazumom dopušteno, ali se ne zahtijeva da država članica donese mjeru koja je protivna pravu Unije, člankom 351. prvim stavkom UFEU-a tu državu članicu ne oslobađa se od dužnosti postupanja u skladu s relevantnim pravilima Unije [95]. U tom smislu, Sud je utvrdio da se članak 351. prvi stavak UFEU-a ne može primijeniti ako je treća zemlja izrazila želju da prethodni sporazum prestane važiti [96]. Prema mojem mišljenju, isto vrijedi kad je riječ o trećoj zemlji koja je izričito pristala na nepoštovanje prethodnog sporazuma ili se odrekla svojih prava [97].

131. Utvrđivanje prava treće zemlje i obveze države članice koji su *međusobno povezani* stoga je ključno za određivanje primjenjivosti članka 351. prvog stavka UFEU-a u određenom predmetu.

132. Ovdje se čini važnim napraviti razliku između različitih vrsta sporazuma.

133. Kad je riječ o *bilateralnim sporazumima*, odnosno o sporazumima između države članice i treće zemlje, utvrđivanje toga postoji li određeno pravo treće zemlje i odgovarajuća obveza države članice u smislu članka 351. prvog stavka UFEU-a obično ne bi trebalo stvarati nikakve veće poteškoće.

134. Suprotno tomu, kad je riječ o *multilateralnim sporazumima*, odnosno o sporazumima čije su stranke jedna ili više država članica uz jednu ili više trećih zemalja, situacija nije uvijek jednostavna. Doista je moguće da se pitanja u pogledu primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a

87 Vidjeti primjerice presudu od 22. rujna 1988., Deserbais (286/86, EU:C:1988:434, t. 18.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Tesaura u predmetu Levy (C-158/91, EU:C:1992:411, t. 4.).

88 Vidjeti među ostalim presude od 27. veljače 1962., Komisija/Italija (10/61, EU:C:1962:2, t. 10.) i od 27. rujna 1988., Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, t. 21.).

89 Vidjeti presude od 11. ožujka 1986., Conegate (121/85, EU:C:1986:114, t. 25.) i od 2. srpnja 1996., Komisija/Luksemburg (C-473/93, EU:C:1996:263, t. 40.).

90 Eeckhout, P., *EU external relations law*, 2. izdanje, Oxford University Press, 2011., str. 426.

91 Presuda od 27. veljače 1962., Komisija/Italija (10/61, EU:C:1962:2, t. 10.)

92 Vidjeti presudu od 2. srpnja 1996., Komisija/Luksemburg (C-473/93, EU:C:1996:263, t. 40.).

93 Vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 61.).

94 Vidjeti među ostalim presude od 2. kolovoza 1993., Levy (C-158/91, EU:C:1993:332, t. 12.) i od 10. ožujka 1998., T. Port (C-364/95 i C-365/95, EU:C:1998:95, t. 60.). Moje isticanje

95 Vidjeti presudu od 14. siječnja 1997., Centro-Com (C-124/95, EU:C:1997:8, t. 60. i navedena sudska praksa).

96 Vidjeti u tom smislu mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini EU – Singapur) od 16. svibnja 2017. (EU:C:2017:376, t. 254.).

97 Vidjeti u tom pogledu članke 20. i 45. ARSIWA-e.

mogu pojaviti u situacijama do kojih dolazi unutar Unije u koje su, kao u ovom slučaju, izravno uključene samo dvije ili više država članica [98]. U kojim je okolnostima u takvom slučaju članak 351. prvi stavak UFEU-a primjenjiv?

135. U tom pogledu, slažem se s Komisijinim stajalištem prema kojem u skladu s člankom 351. prvim stavkom UFEU-a treba razlikovati multilateralne sporazume koji ne sadržavaju *kolektivnu* obvezu i multilateralne sporazume koji sadržavaju *bilateralne* ili uzajamne obveze [99].

136. U prvoj kategoriji sporazumâ propust ugovorne strane da ispuni obvezu koja proizlazi iz sporazuma može utjecati na ostvarivanje prava koje druge strane imaju na temelju sporazuma ili ugroziti postizanje cilja tog sporazuma [100]. U tim slučajevima nastaju obveze prema skupini država (*erga omnes partes*) ili prema međunarodnoj zajednici kao cjelini (*erga omnes*). U takvim slučajevima članak 351. prvi stavak UFEU-a može biti primjenjiv i stoga se na njega može pozvati kako bi se osporavala valjanost akta Unije, čak i u sporovima koji uključuju samo subjekte Unije [101]. Naime, to mogu biti situacije do kojih dolazi isključivo unutar Unije u činjeničnom smislu, ali one nisu takve u pravnom smislu.

137. Suprotno tomu, u drugoj kategoriji sporazuma propust države ugovornice da ispuni obvezu na temelju prethodnog sporazuma obično će utjecati samo na jednu ili više određenih država ugovornica, odnosno na one na koje se odnosi situacija o kojoj je riječ. U tim slučajevima ne dolazi do zadiranja u ostvarivanje prava koje druge države ugovornice imaju na temelju sporazuma [102]. S obzirom na navedeno, iz toga slijedi da se u tim slučajevima, ako su države ugovornice na koje je utjecao propust neke države članice i same države članice, ne primjenjuje se članak 351. prvi stavak UFEU-a. Budući da nije riječ ni o kakvom pravu treće zemlje, nije potrebno izuzeti iz primjene pravo Unije kako bi se izbjegla međunarodna odgovornost države članice koja iz toga proizlazi.

138. U tom kontekstu htio bih dodati da se ponovno slažem s Komisijinom tvrdnjom prema kojoj sami *činjenični interes* (za razliku od *pravnog interesa*) države ugovornice da osigura da ostale države ugovornice postupaju u skladu s multilateralnim sporazumom nije dovoljan da inicira primjenu članak 351. prvi stavak UFEU-a [103]. U tekstu te odredbe upućuje se na „prava”, a to je pojam na koji se sustavno upućuje i u sudskoj praksi Suda o ovom pitanju [104].

98 Očito je da u ovom slučaju situacija uključuje i jednu treću zemlju (Ujedinjena Kraljevina) za koju se u vrijeme nastanka činjenica ipak trebalo smatrati, s obzirom na relevantnu odredbu prava Unije, da se nalazi u istom položaju kao i države članice.

99 Za potrebe ovog mišljenja nije potrebno detaljnije ulaziti u to (doista složeno) područje međunarodnog prava jer je temeljno razlikovanje koje se ovdje primjenjuje općeprihvaćeno u međunarodnim pravnim izvorima. Vidjeti među ostalim presudu Međunarodnog suda od 5. veljače 1970., *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgija protiv Španjolske)*, Zbornik Međunarodnog suda 1970., str. 3. t. 33. i 35., te članak 33. (i t. 2. komentara na taj članak), članak 42. (i t. 8. komentara na taj članak) i članak 48. (i t. 8. komentara na taj članak) ARSIWA-e. Za upućivanja na to razlikovanje u sudskoj praksi Unije vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika J.-P. Warnera u predmetu Henn i Darby (34/79, EU:C:1979:246, t. 3833.); mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Tesaura u predmetu Levy (C-158/91, EU:C:1992:411, t. 5.); mišljenje nezavisnog odvjetnika C. O. Lenza u predmetu Evans Medical i Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1994:357, t. 33.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Republika Moldova (C-741/19, EU:C:2021:164, t. 42.). Naravno, neki sporazumi mogu sadržavati odredbe iz obiju kategorija i u tim slučajevima u svrhu njihova tumačenja stoga treba ispitati prirodu svake odredbe.

100 Sporazumi o ljudskim pravima često se navode kao tipičan primjer.

101 Vidjeti slično tomu u pravnoj teoriji, Mastroianni, R., Comment to Article 351 TFEU, u Tizzano, A. (ur.), *Trattati dell'Unione Europea*, 2. izdanje, 2014., str. 2545.

102 Sporazumi o zaštiti ulaganja dobar su primjer toga.

103 Vidjeti u tom pogledu komentare na članak 42. (osobito t. 9.) i na članak 48. (osobito t. 2.) ARSIWA-e.

104 Vidjeti među ostalim presude od 22. rujna 1988., Deserbais (286/86, EU:C:1988:434, t. 18.); od 6. travnja 1995., RTE i ITP/Komisija (C-241/91 P i C-242/91 P, EU:C:1995:98, t. 84.); od 10. ožujka 1998., T. Port (C-364/95 i C-365/95, EU:C:1998:95, t. 60.) i od 18. studenoga 2003., Budějovický Budvar (C-216/01, EU:C:2003:618, t. 148.).

2) Odredba s dalekosežnim posljedicama i općim, ali ne preširokim područjem primjene

139. Kao što je to Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) pravilno utvrdio, članak 351. UFEU-a ima *opće* područje primjene, odnosno primjenjuje se na svaki međunarodni sporazum, neovisno o njegovu predmetu, koji može utjecati na primjenu Ugovora Unije [105].

140. Međutim, to ne znači da iznimka predviđena u prvom stavku tog članka ima *široko* područje primjene. Valja podsjetiti na to da članak 351. prvi stavak UFEU-a odstupa od načela nadređenosti, jednog od središnjih stupova na kojima se temelji pravni sustav Unije. Kad su uvjeti ispunjeni, osim u iznimnim okolnostima [106], bilo koja odredba iz prethodnog sporazuma može imati prednost pred bilo kojom proturječnom odredbom prava Unije, uključujući odredbom primarnog prava [107]. To vrijedi neovisno o utjecaju koji neprimjena tih pravila Unije može imati na prava i interese ostalih država članica te na pravilno funkcioniranje same Europske unije.

141. Uzimajući u obzir potencijalno dalekosežne posljedice koje proizlaze iz primjene te odredbe, načelo tumačenja u skladu s kojim iznimke treba usko tumačiti kako opća pravila ne bi bila lišena svoje biti, očito je osobito relevantno u ovom kontekstu [108].

142. S obzirom na prethodna razmatranja, sada ću razmotriti relevantne dijelove sporne presude.

c) Članak 351. prvi stavak UFEU-a u spornoj presudi

143. U ovom je slučaju srž problema, kao što je to naveo Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) [109], u tome da se utvrdi je li prethodni sporazum predmetnoj državi članici određivao obveze čije ispunjenje i dalje mogu zahtijevati treće zemlje koje su stranke tog sporazuma. U spornoj presudi Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) proveo je tu ocjenu ispitivanjem obveze koju jedna država članica (Ujedinjena Kraljevina) ima na temelju jednog međunarodnog ugovora (Konvencija ICSID-a) da izvrši arbitražnu odluku.

144. Smatram da je pristup koji je u tom pogledu primijenio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) problematičan s tri točke gledišta.

145. Kao prvo, u analizi Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), koja se gotovo isključivo odnosi na *obveze* Ujedinjene Kraljevine na temelju članka 54. Konvencije ICSID-a, nisu utvrđena nikakva *odgovarajuća prava* trećih zemalja.

146. Kao što sam to prethodno objasnio, važnost veze između tih dvaju elemenata, za potrebe članka 351. prvog stavka UFEU-a, nemoguće je preuveličati. Naime, tom se odredbom zahtijeva da treća zemlja koja je strana sporazuma ima *pravo* na temelju tog sporazuma za koje može *zahtijevati* da ga poštuje država članica o kojoj je riječ.

105 Točka 97. sporne presude, u kojoj se upućuje na presudu od 2. kolovoza 1993., Levy (C-158/91, EU:C:1993:332, t. 11.).

106 Vidjeti točku 89. ovog mišljenja.

107 Presuda od 28. listopada 2022., Generalstaatsanwaltschaft München (Izručenje i *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, t. 119.)

108 *Ibidem*, t. 120. i 121.

109 Vidjeti točku 98. sporne presude.

147. Stoga to nije pitanje koje se može zanemariti. Primjerice, da su sudovi Ujedinjene Kraljevine odbili izvršiti *arbitražnu odluku o kojoj je riječ*[110], bi li se svaka treća zemlja koja je stranka Konvencije ICSID-a (trenutačno ih je preko 150) mogla pozvati na međunarodnu odgovornost Ujedinjene Kraljevine u pogledu tog odbijanja i djelovati protiv te zemlje u okviru postupaka predviđenih u međunarodnom pravu[111] kako bi se Ujedinjenoj Kraljevini naložilo da prekine protupravnu radnju i/ili nadoknadi prouzročenu štetu? To pitanje, unatoč njegovoj važnosti, nije razmatrano u spornoj presudi.

148. Kao drugo, čini mi se da je kriterij koji je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) primijenio kako bi utvrdio obvezu prema trećoj zemlji bio prilično nizak. Želim reći da se na temelju rasuđivanja koje je primijenio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) čini da je lako ispuniti zahtjeve kako bi se obveza koja proizlazi iz međunarodnog sporazuma smatrala kolektivnom (u ovom slučaju, *erga omnes partes*), a ne bilateralnom ili uzajamnom.

149. U spornoj presudi doista ne nedostaje upućivanja na međunarodne i akademske izvore, ali čini se da nakon pomnijeg razmatranja nijedno od njih nije konkretno ili uvjerljivo u pogledu tog pitanja. Svi su ostali izvori, osim dviju izjava[112], prilično neodređeni u tom pogledu te je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) do utvrđenja došao implicitno[113]. Čini mi se da ti izvori uglavnom upućuju na postojanje općeg *interesa* ugovornih strana Konvencije ICSID-a da se sporazum poštuje u svim okolnostima[114]. Međutim, kao što sam to prethodno naveo, to nije dovoljno da se primijeni članak 351. prvi stavak UFEU-a.

150. Kao treće, iako razumijem da se glavno pitanje o kojem je odlučivao Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) odnosilo na učinke Konvencije ICSID-a u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu (jednostavno rečeno: „je li Ujedinjena Kraljevina obvezna izvršiti arbitražnu odluku na temelju tog sporazuma?”), to se pitanje nije moglo ispitati „klinički izolirano” od konteksta spora.

151. Pravna i činjenična pozadina spora zapravo je bila vrlo složena: uključivala je tri različite države (Ujedinjenu Kraljevinu, Rumunjsku i Švedsku) i dva različita međunarodna sporazuma (BIT i Konvenciju ICSID-a).

152. Arbitražnom odlukom ulagačima je dodijeljena naknada štete uz obrazloženje da je Rumunjska, prema mišljenju arbitražnog suda, povrijedila uvjete BIT-a time što nije osigurala pošteno i pravedno postupanje, poštovala legitimna očekivanja ulagačâ i djelovala transparentno[115]. Stoga su u BIT-u utvrđene *materijalne* obveze koje je Rumunjska preuzela u odnosu na Švedsku. U skladu s člankom 8. stavkom 6. BIT-a Rumunjska je imala obvezu isplatiti Švedskoj naknadu štete koja je dodijeljena švedskim državljanima o kojima je riječ[116].

110 Kao što je to Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) pravilno naveo, spor o kojem je riječ odnosio se samo na pitanje je li Ujedinjena Kraljevina na temelju Konvencije ICSID-a prema trećim zemljama imala obvezu izvršenja *arbitražne odluke o kojoj je riječ* (točka 101. sporne presude).

111 Primjerice, pokretanjem spora pred Međunarodnim sudom pravde.

112 Izjave predsjednika s pete i šeste sjednice Savjetodavne grupe pravnih stručnjaka koje imenuju vlade država članica (na koje se upućuje u točki 107. sporne presude).

113 Vidjeti osobito izvore na koje se upućuje u točkama 104. i 105. sporne presude.

114 Čini mi se da je to osobito slučaj argumenata ulagačâ o tom pitanju, koje je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) potvrdio u točki 106. sporne presude.

115 Vidjeti među ostalim točku 15. sporne presude.

116 U skladu s tom odredbom arbitražna odluka je „konačna i obvezujuća”.

153. Time što je ograničio svoju ocjenu na jedno postupovno pitanje koje se javilo u sporu i nije uzeo u obzir jedan međunarodni sporazum, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u biti nije razmotrio temeljni pravni odnos koji je doveo do spora, odnosno odnos između, s jedne strane, Rumunjske i, s druge strane, Švedske i njezinih državljana.

154. U skladu s tumačenjem članka 351. prvog stavka UFEU-a Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), na određene situacije do kojih dolazi isključivo unutar Europske unije, s obzirom na to da su ne samo činjenično, nego i pravno uključene samo države članice i njihovi državljani, primjenjivale bi se odredbe prethodnih međunarodnih sporazuma, unatoč tomu što su obuhvaćene područjem Ugovorâ Unije i proturječne određenim pravilima Unije. Smatram da to ne bi bilo u skladu s tekstom članka 351. prvog stavka UFEU-a niti potrebno za postizanje njegova cilja. To nije u skladu ni s ranijom sudskom praksom kojom se isključuje njegova primjena na odnose koji postoje isključivo unutar Unije.

155. To široko tumačenje članka 351. prvog stavka UFEU-a omogućilo bi također pojedincima u nizu okolnosti da relativno lako zaobiđu obvezujuću prirodu pravila Unije [117]. U tom pogledu, ne smije se zanemariti da je članak 351. UFEU-a prije svega odredba koja se odnosi na međudržavne odnose. Kao što je to Sud utvrdio, to je neutralna odredba koja ne može imati takav učinak da izmijeni prirodu prava koja mogu proizlaziti iz prethodnih sporazuma. Iz toga proizlazi da se „tom odredbom pojedincima koji se pozivaju na [prethodni sporazum] […] ne dodjeljuju prava koja trebaju poštovati nacionalni sudovi država članica. Niti ona negativno utječe na prava koja pojedinci mogu imati na temelju takvog sporazuma” [118].

156. Stoga pitanje ostvaruje li određene osobe (kao što su ulagači) pravo na temelju prethodnog sporazuma uglavnom nije relevantno za primjenu članka 351. prvog stavka UFEU-a. Ta se odredba na pojedince primjenjuje samo *neizravno*, ako mogu dokazati da se određenim odredbama ili mjerom Unije zahtijeva od države članice da povrijedi obvezu koju ima prema trećoj zemlji na temelju prethodnog sporazuma, što može dovesti do međunarodne odgovornosti te države članice.

157. Naposljetku, smatram da je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u spornoj presudi pogrešno tumačio i primijenio članak 351. prvi stavak UFEU-a time što je utvrdio preširoko područje primjene te odredbe. Konkretno, pogrešno je tumačio pojam „prava i obveze koje proizlaze iz sporazuma” jer nije pravilno ocijenio kako taj pojam treba ispitivati u kontekstu multilateralnim sporazuma, osobito kad nije uključena nijedna treća zemlja ili državljanin.

158. S obzirom na navedeno, zbog razloga navedenih u točkama 113. do 120. ovog mišljenja, Komisijin drugi tužbeni razlog treba odbiti.

[117] U ovom kontekstu usput ističem da bi se arbitražna klauzula u BIT-u, slijedom odluka Suda u predmetima Achmea, European Food i Romatsa (vidjeti točke 22. i 23. ovog mišljenja), sada trebala smatrati nevaljanom.

[118] Vidjeti presudu od 14. listopada 1980., Burgoa (812/79, EU:C:1980:231, t. 10.).

E. Treći tužbeni razlog: povreda članka 267. UFEU-a

1. Argumenti stranaka

159. Trećim tužbenim razlogom Komisija tvrdi da je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) na dva načina povrijedio članak 267. UFEU-a, time što je donio spornu presudu a da pritom nije Sudu uputio prethodno pitanje.

160. Komisija tvrdi da je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) povrijedio obvezu propisanu u članku 267. prvom stavku točki (b) UFEU-a jer nije uputio prethodno pitanje o *valjanosti* odluke o pokretanju postupka i nalogu za obustavu. Komisija navodi da su zbog sporne presude te odluke postale bespredmetne. Stoga je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), time što je odbio primijeniti te odluke – kojima se zahtijeva poštovanje obveze mirovanja, a time se sprečava isplata predmetne potpore – djelovao *kao da* su ti akti nevaljani.

161. Usto, Komisija tvrdi da je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), kao sud posljednjeg stupnja, povrijedio obvezu propisanu u članku 267. trećem stavku UFEU-a time što nije uputio pitanje u pogledu tumačenja članka 351. prvog stavka UFEU-a. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u spornoj je presudi tumačio predmetne pojmove prava Unije koji su kontroverzni i nisu dovoljno razmotreni u sudskoj praksi Unije.

2. Ocjena

162. Ocjenu prvog tužbenog razloga započet ću drugim argumentom koji je istaknula Komisija.

163. Najprije, ne moram ni isticati da je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) „[sud] neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka” u smislu članka 267. UFEU-a. Stoga je takav sud u načelu dužan uputiti prethodno pitanje na temelju članka 267. UFEU-a kad je za donošenje presude potrebno riješiti pitanje tumačenja odredbe prava Unije.

164. Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, unatoč obvezi upućivanja prethodnog pitanja propisanoj u članku 267. UFEU-a, sudovi posljednjeg stupnja ne moraju ispuniti tu obvezu u dvjema vrstama okolnosti.

165. Kao prvo, nije potrebno uputiti prethodno pitanje u takozvanoj *acte claire* vrsti situacija: kad se pravilna primjena prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji o načinu rješavanja postavljenog pitanja. U tom pogledu, Sud je dodao, prije nego što zaključi da ne postoji razumna sumnja u pogledu tumačenja odredbe, da nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju ipak mora biti uvjeren da se to jednako očito nameće i drugim sudovima posljednjeg stupnja država članica, kao i Sudu [119].

[119] Vidjeti osobito presudu od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, t. 39. i 40. te navedena sudska praksa).

166. Kao drugo, obveza upućivanja prethodnog pitanja ne postoji u takozvanoj *acte éclairé* vrsti situacija: ako je postavljeno pitanje materijalno identično pitanju koje je već bilo predmetom prethodne odluke u analognom slučaju ili ako postoji ustaljena sudska praksa Suda kojom se rješava predmetno pravno pitanje, ma kakva bila priroda postupaka koji su doveli do te sudske prakse, čak i bez stroge identičnosti pitanja u postupku [120].

167. Općenitije, Sud je smatrao da pitanje postoji li mogućnost da sud koji odlučuje u posljednjem stupnju ne uputi prethodno pitanje „treba biti procijenjeno s obzirom na karakteristike svojstvene pravu Unije, posebne poteškoće koje predstavlja njegovo tumačenje te rizik razilaženja sudske prakse unutar Unije” [121].

168. Prethodno sam objasnio zašto je, prema mojem mišljenju, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) pogrešno tumačio članak 351. prvi stavak UFEU-a u ovom slučaju. Međutim, sama činjenica da je sud posljednjeg stupnja pogrešno tumačio odredbe prava Unije i pritom nije uputio pitanje Sudu na temelju članka 267. UFEU-a, ne znači da je nužno povrijedio svoju obvezu upućivanja prethodnog pitanja. To je, u najboljem slučaju, jedan pokazatelj da to može biti slučaj.

169. Međutim, u ovom predmetu različiti drugi elementi upućuju na to da ni tekst same odredbe ni sudska praksa Suda nisu pružili očit odgovor na pitanja tumačenja o kojima je odlučivao Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine).

170. Kao prvo, prilično je jasno da relativno sažet tekst članka 351. prvog stavka UFEU-a ne pruža nedvosmislene smjernice u pogledu pitanja tumačenja koja su se pojavila pred Supreme Courtom of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine). Kao što je to istaknula Komisija, stranke se uopće ne slažu u pogledu tih pitanja. Čini mi se da su obje strane iznijele argumente koji, barem na prvi pogled, nisu mogli biti odbijeni kao očito neosnovani.

171. Kao drugo, odluke sudova Unije koje se odnose na članak 351. prvi stavak UFEU-a na koje upućuju stranke i koje je razmotrio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), nisu bile mnogobrojne ni relevantne. Konkretno, nijedna od tih odluka nije se izričito i izravno odnosila na pitanja koja su ključna u ovom slučaju. Naime, obrazloženje u spornoj presudi pokazuje da je tumačenje Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) bilo osmišljeno (da se tako izrazim) spajanjem elemenata i dijelova iz nekoliko presuda Suda. Usto, to obrazloženje pokazuje i da su određeni elementi i dijelovi drugih presuda Suda mogli dovesti do drukčijeg tumačenja članka 351. prvog stavka UFEU-a [122].

172. Kao treće, također je teško razumjeti kako se sa sigurnošću može zaključiti da bi se tumačenje članka 351. prvog stavka UFEU-a koje je iznio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) „jednako očito” nametalo i sudovima Unije i sudovima drugih država članica koji odlučuju u posljednjem stupnju. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) bio je svjestan da argumenti koji se temelje na članku 351. UFEU-a i Konvenciji ICSID-a nisu istaknuti samo pred sudovima Unije, nego i u nacionalnim postupcima koji su u tijeku. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u najmanju je ruku zbog samog broja tih postupaka i činjenice da su u tijeku pred sudovima različitih nadležnosti trebao biti osobito oprezan u tom pogledu.

120 *Ibidem*, t. 36. i navedena sudska praksa

121 *Ibidem*, t. 41. i navedena sudska praksa

122 Vidjeti osobito točke 99. i 102. sporne presude.

173. Nadalje, Komisija je obavijestila Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) da je jedan nacionalni sud, Nacka Tingsrätt (Prvostupanjski sud u Nacki, Švedska), donio presudu u kojoj je odbio zahtjev ulagačâ koji se temeljio na članku 351. prvom stavku UFEU-a, slijedom tumačenja te odredbe koje je bilo protivno onomu koje je naposljetku utvrdio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine). Prema tome, rizik od razilaženja u stajalištima u pogledu značenja i područja primjene članka 351. prvog stavka UFEU-a, a stoga i od proturječnih sudskih odluka u pogledu tog članka, bio je istodobno stvaran i prisutan.

174. U tom pogledu, podsjećam na to da je Sud u više navrata presudio da, kada je nacionalnom sudu koji odlučuje u posljednjem stupnju poznato da postoje različiti smjerovi u sudskoj praksi – kod sudova iste države članice ili među sudovima različitih država članica – u pogledu tumačenja odredbe prava Unije primjenjive u glavnom postupku, taj sud mora biti posebno pažljiv u svojoj ocjeni o mogućem nepostojanju razumne sumnje glede pravilnog tumačenja predmetne odredbe Unije i uzeti u obzir, među ostalim, cilj koji je zadan prethodnim postupkom i koji se sastoji od toga da osigura jedinstvo u tumačenju prava Unije [123].

175. Kao četvrto, čini se da Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) uopće nije uzeo u obzir ustavnu važnost pravnog pitanja o kojem je odlučio donijeti presudu, kao ni mogući utjecaj njegove odluke na pravni poredak Unije kao cjeline. Kao što sam već naveo, člankom 351. prvim stavkom UFEU-a gotovo se u potpunosti ograničava primjena načela nadređenosti prava Unije. S obzirom na važnost tog načela za pravni sustav Unije, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) morao je biti svjestan posljedica širokog tumačenja te odredbe Ugovorâ.

176. Osim toga, napominjem da su, za razliku od Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), High Court of England and Wales (Visoki sud Engleske i Walesa) i Court of Appeal of England and Wales (Žalbeni sud Engleske i Walesa) odbili ocijeniti primjenu članka 351. prvog stavka UFEU-a jer je to pitanje postavljeno u predmetu European Food pred sudovima Unije te bi stoga moglo dovesti do opasnosti od donošenja proturječnih presuda u tom pogledu [124].

177. Stoga smatram da je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) zanemario i. „karakteristike svojstvene pravu Unije” te ii. „rizik razilaženja sudske prakse unutar Unije” time što je odlučio o meritumu zahtjeva ulagačâ koji se temeljio na članku 351. prvom stavku UFEU-a. To su elementi koje su, prema navedenoj sudskoj praksi, nacionalni sudovi posljednjeg stupnja dužni uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja toga jesu li u konkretnoj situaciji obvezni uputiti pitanje u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a.

178. Kao peto i posljednje, smatram da, s obzirom na okolnosti predmeta, propust Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) da uputi prethodno pitanje na temelju članka 267. UFEU-a predstavlja odluku koja nije obuhvaćena manevarskim prostorom koji nužno treba priznati tijelima koja obavljaju pravosudne funkcije. Elementi ispitani u ovom mišljenju pokazuju da je riječ o pravno složenom predmetu, koji je dodatno zahtjevan zbog istodobnog postojanja nekoliko upravnih i sudskih postupaka u cijeloj Europskoj uniji, u kojima

[123] Vidjeti u tom smislu presude od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr. (C-160/14, EU:C:2015:565, t. 42. do 44.) i od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, t. 49.).

[124] Vidjeti točke 29., 32., 91. i 94. sporne presude.

se glavna pitanja odnose na primjenu različitih pravila i načela Unije. Konkretno, tumačenje članka 351. prvog stavka UFEU-a nije sporedno ili sekundarno pitanje, koje bi tako upućivalo na primjenu načela ekonomičnosti postupka, nego pitanje „koje je u samoj biti ovog spora” [125].

179. Također ne vidim nijedan konkretan element koji može upućivati na postojanje posebnih razloga za hitno odlučivanje o predmetu. Ne može se smatrati ni da je propust Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) da uputi prethodno pitanje bio posljedica manjeg previda, kao što to primjerice može biti u slučaju kad stranke nisu istaknule pravno pitanje ili nisu o njemu dovoljno raspravljale. Doista, neke od stranaka u postupku nekoliko su puta zatražile od Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) da Sudu uputi pitanje u pogledu pravilnog tumačenja članka 351. prvog stavka UFEU-a.

180. Stoga smatram da, s obzirom na okolnosti predmeta, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) nije mogao razumno zaključiti da zbog njegova teksta i/ili postojeće sudske prakse Unije, i. tumačenje članka 351. prvog stavka UFEU-a ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji te da se ii. doneseno tumačenje jednako očito nameće i sudovima Unije i sudovima drugih država članica koji odlučuju u posljednjem stupnju. Prema tome, time što nije uputio Sudu prethodna pitanja u pogledu tumačenju članka 351. prvog stavka UFEU-a, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) nije ispunio obvezu koju ima na temelju članka 267. UFEU-a.

181. U tim okolnostima smatram da je treći tužbeni razlog osnovan i da pritom nije potrebno ispitati druge kritike koje je iznijela Komisija [126].

F. Četvrti tužbeni razlog: povreda članka 108. stavka 3. UFEU-a

1. Argumenti stranaka

182. Četvrtim tužbenim razlogom Komisija tvrdi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila članak 108. stavak 3. UFEU-a.

183. Komisija naglašava da je ukidanjem odgode izvršenja arbitražne odluke, koju su naložili sudovi Ujedinjene Kraljevine koji su odlučivali o predmetu na nižim stupnjevima, ta odluka postala izvršiva. Presuda Supreme Courta of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) tako je omogućila isplatu iznosa utvrđenih u arbitražnoj odluci. Komisija tvrdi da je taj učinak u izravnoj proturječnosti s obvezom mirovanja propisanom u članku 108. stavku 3. UFEU-a.

184. Komisija dodaje je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) također zanemario ustaljenu sudsku praksu prema kojoj se može pozvati na zabranu dodjele državne potpore koja nije propisno odobrena kako bi se spriječilo izvršenje konačnih presuda nacionalnih sudova koje su u izravnoj proturječnosti s obvezom mirovanja [127].

125 Kao što je to Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) naveo u točki 96. sporne presude.

126 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (Porez po odbitku) (C-416/17, EU:C:2018:811, t. 113.).

127 Komisija osobito upućuje na presudu od 18. srpnja 2007., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, t. 62. i 63.).

2. Ocjena

185. Iako se čini da su Komisijini pravni argumenti u načelu potkrijepljeni, smatram da ovaj tužbeni razlog treba odbiti.

186. U skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a države članice imaju obvezu, s jedne strane, prijaviti Komisiji svaku mjeru kojom se želi uvesti nova potpora ili izmijeniti postojeća potpora i, s druge strane, ne primijeniti takvu mjeru sve dok ta institucija ne donese konačnu odluku o toj mjeri. Ta dvostruka obveza (obavješćivanje i mirovanje) treba osigurati da učinci potpore ne nastanu prije nego što je Komisija imala priliku da u razumnom roku detaljno ispita projekt i po potrebi pokrene službeni istražni postupak. Naravno, konačni cilj je spriječiti mogućnost da se nespojiva mjera potpore dodijeli korisnicima [128].

187. U ovom slučaju, Komisija je već ispitala mjeru o kojoj je riječ (isplata naknade štete dodijeljene ulagačima arbitražnom odlukom, koju treba izvršiti Rumunjska [129]) te je u konačnoj odluci iz 2015. utvrdila da ona čini nespojivu državnu potporu.

188. Točno je da je Opći sud bio poništio Komisijinu konačnu odluku kad je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) donio spornu presudu. Međutim, žalbeni postupak pred Sudom protiv presude Općeg suda već je bio u tijeku.

189. Usto, postupci za poništenje pred sudovima Unije nisu se odnosili na zakonitost odluke o pokretanju postupka i/ili naloga za obustavu. Valja istaknuti da ulagači nisu osporavali zakonitost odluke o pokretanju postupka, unatoč tomu što je to u načelu moguće [130]. Ulagači su prvo osporavali zakonitost naloga za obustavu, ali njihova je tužba kasnije povučena [131].

190. U ovom kontekstu valja podsjetiti na to da akti Unijinih institucija načelno uživaju presumpciju zakonitosti i stoga proizvode pravne učinke sve dok ih se ne povuče, poništi u okviru tužbe za poništenje ili proglasi nevaljanim povodom zahtjeva za prethodnu odluku ili prigovora nezakonitosti [132].

191. Osim toga, presuda Općeg suda ne može se ni implicitno tumačiti na način da su odluka o pokretanju postupka i nalog za obustavu također bili nezakoniti. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, poništenje akta Unije ne utječe nužno na pripremne radnje, s obzirom na to da se postupak koji ima za cilj nadomještanje takvog akta načelno može nastaviti upravo od točke gdje je nezakonitost nastala [133].

192. U ovom slučaju, obrazloženje na temelju kojeg je Opći sud poništio konačnu odluku iz 2015. bilo je svojstveno odluci koja se ispituje [134]. Takva Komisijina pogreška, čak i da ju je Sud potvrdio u žalbenom postupku, ne bi utjecala na zakonitost Komisijinih odluka donesenih u ranijoj fazi

128 Vidjeti općenito i s daljnjim upućivanjima mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:644, t. 17. i 18.).

129 Vidjeti uvodnu izjavu 39. konačne odluke iz 2015.

130 Vidjeti primjerice presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

131 Rješenje od 29. veljače 2016., Micula i dr./Komisija (T-646/14, neobjavljeno, EU:T:2016:135)

132 Vidjeti među ostalim presudu od 10. rujna 2019., HTTS/Vijeće (C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 100. i navedenu sudsku praksu).

133 Vidjeti među ostalim presudu od 21. rujna 2017., Riva Fire/Komisija (C-89/15 P, EU:C:2017:713, t. 34.).

134 Opći je sud u presudi u bitnome utvrdio da je naknada štete koja je dodijeljena ulagačima obuhvaćala, barem djelomično, razdoblje prije pristupanja Rumunjske Europskoj uniji. Prema mišljenju Općeg suda, Komisija je počinila pogrešku jer je cijelu naknadu štete kvalificirala kao potporu a da pritom među iznosima koje treba vratiti nije razlikovala one koji su obuhvaćeni razdobljem prije pristupanja i one koji su obuhvaćeni razdobljem nakon pristupanja.

postupka. Naime, za Komisiju bi posljedice bile da je obvezna ponovno pokrenuti temeljit istražni postupak u pogledu navodne potpore i zatim donijeti novu odluku kojom se okončava postupak i koja treba biti u skladu s utvrđenjima sudova Unije.

193. Slijedom toga, neovisno o statusu konačne odluke iz 2015., s obzirom na to da su odluka o pokretanju postupka i nalog za obustavu bili akti na snazi i proizvodili pravne učinke, obveza mirovanja za navodnu potporu i dalje je vrijedila [135].

194. U tom pogledu, podsjećam na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, zabrana isplate planirane potpore propisana u članku 108. stavku 3. posljednjoj rečenici UFEU-a ima izravan učinak i stoga je odmah provediva [136], a mogu je provesti i nacionalni sudovi [137]. Slijedom toga, nacionalni sud ne može, a da pritom ne povrijedi članak 108. stavak 3. UFEU-a, naložiti isplatu potpore koja nije prijavljena Komisiji, čiju spojivost s unutarnjim tržištem ispituje Komisija ili, još gore, za koju je već utvrđeno da nije spojiva s unutarnjim tržištem. Svaki takav zahtjev u načelu treba odbiti [138].

195. Stoga je ukidanjem odgode izvršenja arbitražne odluke neizbježna posljedica sporne presude bila da je Rumunjska u načelu trebala isplatiti navodnu potporu, protivno obvezi mirovanja. Takva situacija vjerojatno će dovesti do povrede članka 108. stavka 3. UFEU-a.

196. Točno je da se, kao što je to Ujedinjena Kraljevina istaknula u odgovoru na Komisijino pismo opomene, člankom 108. stavkom 3. UFEU-a propisuje obveza koju u načelu ima država članica koja dodjeljuje navodnu potporu [139]. Međutim, kao što je to Komisija pravilno navela, države članice dužne su si na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a međusobno pomagati kako bi se olakšalo postizanje usklađenosti s pravom Unije i kako bi se suzdržale od donošenja mjera koje bi mogle ometati ili narušiti tu usklađenost [140].

197. Prema tome, slažem se s Komisijinim stajalištem prema kojem se sama Ujedinjena Kraljevina može smatrati odgovornom za povredu članka 108. stavka 3. UFEU-a, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, ako jedna od njezinih mjera dovede do povrede obveze mirovanja u pogledu navodne mjere potpore.

198. S obzirom na navedeno, ističem da u ovom predmetu Komisija nije dostavila nikakve informacije o tome kako je i kada izvršenje arbitražne odluke u Ujedinjenoj Kraljevini, koje je omogućila sporna presuda, dovelo do stvarne isplate iznosa koji su u njoj utvrđeni.

199. U tom pogledu podsjećam na to da je u postupku zbog povrede obveze Komisija obvezna dokazati navodne povrede i dostaviti Sudu sve informacije koje su potrebne u tu svrhu, a da se pritom Komisija ne može pozvati ni na kakvu pretpostavku [141]. Nadalje, prema ustaljenoj sudskoj

135 Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u biti je to potvrdio u točki 51. sporne presude. U pogledu tog pitanja vidjeti općenito mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442, t. 27. do 29.).

136 Vidjeti primjerice presudu od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, t. 88.).

137 *Ibidem*, t. 89. do 91.

138 Vidjeti među ostalim presudu od 12. siječnja 2023., DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, t. 121.).

139 Relevantni dio te odredbe glasi: „*[d]otična* država članica ne primjenjuje predložene mjere sve dok se taj postupak [povodom državne potpore] ne okonča konačnom odlukom" (moje isticanje).

140 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 1988., Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, t. 19.).

141 Vidjeti primjerice presudu od 10. studenoga 2020., Komisija/Italija (Granične vrijednosti – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, t. 83. i navedena sudska praksa).

praksi, postupak zbog povrede obveze može se pokrenuti samo protiv stvarnih povreda prava Unije. Suprotno tomu, ne mogu se prihvatiti puke tvrdnje o mogućoj budućoj povredi ili riziku od takve povrede [142].

200. Stoga, iako se slažem s Komisijom da sporna presuda u načelu može dovesti do povrede obveze mirovanja propisane u članku 108. stavku 3. UFEU-a koja se može pripisati Ujedinjenoj Kraljevini, ne vidim nijedan dokaz da je takva povreda doista počinjena.

201. Zbog toga je, prema mojem mišljenju, Komisijin četvrti tužbeni razlog osnovan.

VI. Troškovi

202. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

203. Slijedom toga, s obzirom na to da je Komisija podnijela zahtjev u pogledu troškova i da je njezina tužba u većem dijelu uspješna, Ujedinjenoj Kraljevini treba naložiti snošenje troškova.

VII. Zaključak

204. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da:

– utvrdi da je, s obzirom na to da je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) presudom od 19. veljače 2020. u predmetu Micula/Rumunjska odbio prekinuti postupak i odlučio o tumačenju članka 351. prvog stavka UFEU-a, iako je o istom pitanju odlučeno postojećim Komisijinim odlukama te se čekalo na odluku pred sudovima Unije, Ujedinjena Kraljevina povrijedila članak 4. stavak 3. UEU-a u vezi s člankom 127. stavkom 1. Sporazuma o povlačenju;

– utvrdi da je, s obzirom na to da Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), kao sud posljednjeg stupnja, nije Sudu uputio prethodno pitanje u pogledu tumačenja prava Unije koje nije bilo ni *acte clair* ni *acte éclairé*, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske povrijedila članak 267. treći stavak UFEU-a u vezi s člankom 127. stavkom 1. Sporazuma o povlačenju;

– odbije tužbu u preostalom dijelu;

– naloži Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske snošenje troškova ovog postupka.

[142] Vidjeti u tom smislu presudu od 16. listopada 2012., Mađarska/Slovačka (C-364/10, EU:C:2012:630, t. 68. do 71.).