



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

10. svibnja 2017.*

„Institucijsko pravo – Europska građanska inicijativa – Transatlantsko partnerstvo za trgovinu i ulaganja – Sveobuhvatni gospodarski i trgovinski sporazum – Očito nepostojanje ovlasti Komisije – Prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ – Članak 11. stavak 4. UEU-a – Članak 2. stavak 1. i članak 4. stavak 2. točka (b) Uredbe (EU) br. 211/2011 – Jednako postupanje“

U predmetu T-754/14,

Michael Efler, sa stalnom adresom u Berlinu (Njemačka), i drugim tužiteljima čija su imena navedena u prilogu¹, koje zastupa B. Kempen, profesor,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju su zastupali J. Laitenberger i H. Krämer, potom H. Krämer i konačno H. Krämer i F. Erlbacher, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije C(2014) 6501 *final* od 10. rujna 2014. kojim je odbijen zahtjev za registraciju prijedloga Europske građanske inicijative pod nazivom „Stop TTIP“,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

u sastavu: H. Kanninen, E. Buttigieg (izvjestitelj) i L. CalvoSotelo Ibáñez-Martín, suci,

tajnik: S. Bukšek Tomac, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 13. rujna 2016.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

¹ — Popis drugih tužitelja naveden je samo u verziji koja je dostavljena strankama.

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Odlukom od 27. travnja 2009. Vijeće Europske unije ovlastilo je Komisiju Europskih zajednica da pokrene pregovore s Kanadom radi sklapanja sporazuma o slobodnoj trgovini, kasnije nazvanog „Sveobuhvatni gospodarski i trgovinski sporazum” (Comprehensive Economic and Trade Agreement, u daljnjem tekstu: CETA). Odlukom od 14. lipnja 2013. Vijeće Europske unije ovlastilo je Komisiju Europskih zajednica da pokrene pregovore sa Sjedinjenim Američkim Državama radi sklapanja sporazuma o slobodnoj trgovini, kasnije nazvanog „Transatlantsko partnerstvo za trgovinu i ulaganja” (Transatlantic Trade and Investment Partnership, u daljnjem tekstu: TTIP).
- 2 Tužitelj Michael Efler i drugi tužitelji čija su imena navedena u prilogu u svojstvu članova građanskog odbora koji je u tu svrhu osnovan 15. srpnja 2014. podnijeli su Komisiji zahtjev za registraciju prijedloga Europske građanske inicijative (u daljnjem tekstu: EGI) pod nazivom „Stop TTIP” (u daljnjem tekstu: prijedlog EGI-ja). U pogledu svog predmeta prijedlog EGI-ja navodi da „Europska komisija [...] predlaže Vijeću da ukine ovlaštenje za pregovore oko [TTIP-a] i da ne sklopi [CETA-u]. U pogledu namjeravanih ciljeva prijedlog EGI-ja navodi da se njime želi „spriječiti TTIP i CETA-u zato što sadržavaju više spornih točaka kao što su postupci rješavanja sporova između ulagatelja i država i odredbe o regulatornoj suradnji koji ugrožavaju demokraciju i pravnu državu [...], izbjeći da netransparentni pregovori [d]ovedu do sniženja standarda uspostavljenih pravilima zaštite u području rada, socijalne zaštite, zaštite okoliša, zaštite privatnosti i zaštite potrošača, da ne dođe do deregulacije u području javnih usluga (poput opskrbe pitkom vodom) i kulture te podržati „drukčiju trgovinsku i investicijsku politiku u [Europskoj uniji]”. Prijedlog EGI-ja navodi članke 207. i 218. UFEU-a kao pravnu osnovu predložene inicijative.
- 3 Odlukom C(2014) 6501 od 10. rujna 2014. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) Komisija je odbila registrirati prijedlog EGI-ja na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi (SL L 2011., L 65, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 31.).
- 4 Pobijana odluka u biti navodi da, Odluka kojom Vijeće ovlašćuje Komisiju da pokrene pregovore radi sklapanja sporazuma s trećom zemljom nije pravni akt Europske unije i preporuka o tome da se oni odgode ne predstavlja prikladan prijedlog u smislu članka 11. stavka 4. UFEU-a i članka 2. stavka 1. Uredbe br. 211/2011 jer takva odluka predstavlja pripremni akt u odnosu na kasniju odluku Vijeća kojom daje ovlaštenje za potpisivanje dogovorenog sporazuma i njegovo sklapanje. Takva pripremna odluka proizvodila bi pravne učinke jedino među dotičnim institucijama a da ne mijenja pravo Unije, što je različito od slučaja u kojem se radi o odluci na potpisivanje i sklapanje određenog ugovora koja može biti predmetom EGI-ja. Slijedom navedenog, Komisija zaključuje da se registracija prijedloga EGI-ja treba odbiti jer se njome želi pozvati na podnošenje preporuke Vijeću da usvoji odluku o ukidanju ovlaštenja za pokretanje pregovora radi sklapanja TTIP-a.
- 5 Pobijana odluka dalje navodi da, s obzirom na to da se prijedlog EGI-ja može shvatiti na način da poziva Komisiju da ne podnese Vijeću prijedlog odluka Vijeća o potpisivanju i sklapanju CETA-e ili TTIP-a ili da Vijeću podnese prijedlog odluka o uskraćivanju ovlaštenja za potpisivanje tih ugovora ili njihovo nesklapanje, taj poziv također nije u području primjene članka 2. stavka 1. Uredbe br. 211/2011 prema kojem je cilj EGI-ja usvajanje pravnih akata koji su potrebni radi provedbe Ugovorâ i koji proizvode neovisne pravne učinke.
- 6 Pobijana odluka zaključuje da prijedlog EGI-ja izlazi iz okvira nadležnosti Komisije na temelju kojih ona može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije u svrhu provedbe Ugovorâ, u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 u vezi s člankom 2. stavkom 1. iste uredbe.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 7 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 10. studenoga 2014. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 8 Posebnim podneskom koji je tajništvu Općeg suda podnesen 15. travnja 2016. tužitelji su uložili zahtjev za privremenu pravnu zaštitu koji je odbijen rješenjem od 23. svibnja 2016., Efler i dr./Komisija (T-754/14 R, neobjavljeno, EU:T:2016:306). Podneskom od 17. srpnja 2016. tužitelji su podnijeli žalbu na temelju članka 57. drugog stavka Statuta suda Europske unije koja je odbijena rješenjem potpredsjednika Suda od 29. rujna 2016., Efler i dr./Komisija (C-400/16 P(R), neobjavljeno, EU:C:2016:735).
- 9 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi pobijanu odluku;
 - Komisiji naloži snošenje troškova.
- 10 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži žaliteljima snošenje troškova.

Pravo

- 11 U prilog svoje tužbe tužitelji ističu dva tužbena razloga od kojih se prvi temelji na povredi članka 11. stavka 4. UEU-a, članka 2. stavka 1. i članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, a drugi na povredi načela jednakog postupanja.
- 12 U pogledu prvog tužbenog razloga tužitelji u prvom redu navode da ne spore da odluke Vijeća kojima se ovlašćuje na pokretanje pregovora radi sklapanja ugovora imaju narav pripremnog akta s obzirom na to da se odbijanje registriranja prijedloga EGI-ja temelji na toj okolnosti. Isto, međutim, vrijedi u slučaju odluka Komisije koje ovlašćuju na sklapanje međunarodnog sporazuma. Usto, Uredba br. 211/2011 odnosi se na općenit način na sve pravne akte ne ograničavajući se na akte koji proizvode konačne pravne učinke, a ni povijest dotičnih odredbi ni njihov zakonodavni kontekst ne navode na zaključak da pojam „pravni akt” treba tumačiti usko. Konačno, odluka o ukidanju Komisijina ovlaštenja za pregovore dovodi do okončanja pregovora, pravno je obvezujuća i konačne je naravi.
- 13 Na drugomu mjestu, tužitelji navode da, s obzirom na to da se odbijanje registracije prijedloga EGI-ja temelji na okolnosti da odluke Vijeća ovlašćuju na pokretanje pregovora radi sklapanja međunarodnog sporazuma proizvode pravne učinke samo među predmetnim institucijama, širok pojam pravnog akta iz članaka 288. do 292. UFEU-a zabranjuje uskraćivanje tog svojstva odlukama Komisije koje su donesene izvan uobičajenog zakonodavnog postupka i njihovo isključivanje iz područja primjene odredaba koje se odnose na EGI jer su te odluke pravno obvezujuće. Ni iz teksta Ugovorâ, ni iz njihove strukture, ni iz ciljeva koji se njima žele ostvariti ne proizlazi da se načelo demokracije, na kojem se zasniva Unija, mora primjenjivati samo na osobe na koje utječe ili na koje se odnosi dotični pravni akt. Komisija se također protivi sama sebi jer smatra dopuštenim jedan EGI o priznanju i potvrđi kojim se želi potpisati i sklopiti sporazum već određenog predmeta i sadržaja.
- 14 Na trećem mjestu, tužitelji navode da s obzirom na to da se pobijana odluka temelji na navodnoj „destruktivnoj naravi” prijedloga akata kojima se namjerava ukinuti ovlaštenje Komisije za pregovore radi sklapanja TTIP-a i podnijeti Vijeću prijedlog o neodobravanju potpisivanja TTIP-a i CETA-e ili

nesklapanju tih sporazuma, ti prijedlozi ne mogu biti onemogućeni zato što na temelju članka 11. stavka 4. UEU-a i članka 2. stavka 1. Uredbe br. 211/2011 predloženi pravni akt treba doprinijeti „provedbi Ugovorâ” jer se predloženim aktima, u ovom ili onom obliku, ostvaruju temelji nadležnosti iz primarnog prava. Prema tužiteljima, opće pravo građana da sudjeluju u demokratskom životu Unije obuhvaća mogućnost djelovanja radi izmjene akata izvedenog prava koji su na snazi, njihove reforme ili poništenja u cijelosti ili djelomično. Registriranje prijedloga EGI-ja rezultira većom javnom raspravom što je i cilj svih EGI-ja.

- 15 Osim toga, ako se, kao što prvi put navodi Komisija u odgovoru na tužbu, EGI-jem mogu predložiti sve vrste međunarodnih sporazuma kojima se namjerava staviti izvan snage postojeći ugovor ili osnažiti potpuno novi ugovor, bilo bi potpuno kontradiktorno da dotični EGI ne može imati za predmet sprječavanje sklapanja ugovora o kojem se vode pregovori.
- 16 Tužitelji dodaju da prijedlog Vijeću da ne odobri CETA-u ne isključuje mogućnost da se kasnije podnesu izmijenjeni prijedlozi transatlantskih sporazuma o slobodnoj trgovini.
- 17 Konačno, prijedlog EGI-ja nije, u svakom slučaju, očito izvan nadležnosti Komisije, kao što zahtijeva članak 4. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 211/2011.
- 18 Komisija ponajprije navodi da prigovor koji se temelji na povredi članka 11. stavka 4. UEU-a nije osnovan jer Uredba br. 211/2011, usvojena na temelju članka 24. prvog stavka UFEU-a, predstavlja temelj za nadzor nad zakonitošću odluka Komisije o registraciji prijedloga EGI-ja.
- 19 Komisija nadalje navodi da Odluka Vijeća kojom se ovlašćuje na pokretanje pregovora radi sklapanja međunarodnog sporazuma, za razliku od odluke Vijeća o potpisivanju takvog sporazuma, ima posve pripremljenu narav jer proizvodi pravne učinke samo među institucijama. Međutim, iz sustavnog i teleološkog tumačenja članka 2. stavka 1. i članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 proizlazi zaključak da pravni akt posve pripremljene naravi nije pravni akt u smislu tih odredbi.
- 20 Osim toga, prema Komisiji, predmet EGI-ja mogu biti samo pravni akti čiji učinci prelaze odnose među institucijama Unije jer se svrha demokratskog sudjelovanja koja se EGI-jem želi ostvariti sastoji u tome da su građani uključeni u donošenje odluka koje se barem potencijalno tiču njihovih pravnih sfera. Vijeće i Komisija imaju dovoljno neizravnog demokratskog legitimiteta za usvajanje akata čiji su pravni učinci ograničeni samo na institucije.
- 21 Usto, prema Komisiji, prijedlogom EGI-ja zaobilazi se pravilo prema kojem se EGI-jem ne može pozvati Komisija na nepredlaganje određenog pravnog akta ili na predlaganje odluke o neusvajanju određenog pravnog akta. Naime, iz teksta članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 proizlazi da su dopušteni samo EGI-ji kojima se namjerava usvojiti pravni akt određenog sadržaja ili poništiti postojeći pravni akt jer se on poziva na „djelovanja koja ona namjerava poduzeti”. Da je Komisija u svom priopćenju na temelju članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011 navela da ne namjerava predložiti odgovarajući pravni akt, to bi vodilo neprihvatljivom političkom ograničenju njezinog prava na inicijativu. Pored toga, treba dodati da bi funkciju EGI-ja, koja se sastoji u tome da pripremi Komisiju da javno raspravlja o temi koja je predmet EGI-ja i time potakne političku raspravu, bilo moguće potpuno ostvariti samo s prijedlogom EGI-ja koji se odnosi na usvajanje pravnog akta određenog sadržaja ili stavljanje izvan snage postojećeg. EGI-jem kojim se zahtijeva neusvajanje odluke Vijeća ne može se više ostvariti uloga koja se sastoji u pokretanju javne rasprave prvi put i predstavlja nedopušteno uplitanje u tijek zakonodavnog postupka.
- 22 Konačno, odluka Vijeća o neusvajanju TTIP-a ili CETA-e koju sugerira prijedlog EGI-ja nije u pogledu svog dosegâ neovisna od prostog neusvajanja odluke Vijeća o potvrđivanju sklapanja sporazuma, tako da je takva odluka pravno suvišna. EGI koji ima takav predmet funkcionalno je jednak EGI-ju kojim se zahtijeva neulaganje prijedloga pravnog akta i s te je osnove nedopušten.

- 23 Opći sud podsjeća da članak 11. stavak 4. UEU-a propisuje da građani Unije, najmanje jedan milijun njih, državljani znatnog broja država članica, pod određenim uvjetima, mogu na svoju inicijativu pozvati Europsku komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja njezini građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovorâ.
- 24 Kao što proizlazi iz uvodne izjave 1. Uredbe br. 211/2011 kojom su Parlament i Vijeće na temelju članka 24. prvog stavka UEU-a usvojili odredbe o postupcima i pretpostavkama koje su potrebne za ulaganje EGI-ja u smislu članka 11. UEU-a, Ugovor o EU-u jača status građanina Unije i poboljšava daljnje demokratsko funkcioniranje Unije osiguravanjem da, među ostalim, svaki građanin treba imati pravo na sudjelovanje u demokratskom životu Unije putem EGI-ja (presude od 30. rujna 2015., Anagnostakis/Komisija, T-450/12, žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2015:739, t. 26. i od 19. travnja 2016., Costantini i dr./Komisija, T-44/14, EU:T:2016:223, t. 53. i 73.). Ista uvodna izjava navodi da navedeni mehanizam omogućava građanima, poput Parlamenta na temelju članka 225. UFEU-a i Vijeća na temelju članka 241. UFEU-a, da izravno pristupe Komisiji radi podnošenja odgovarajućeg prijedloga pravnog akta Unije u svrhu provedbe Ugovorâ.
- 25 Radi toga člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 211/2011 EGI je definiran kao inicijativa podnesena Komisiji, koja poziva Komisiju da u okviru svoji ovlasti iznese „svaki primjereni prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je za provedbu Ugovorâ potreban pravni akt Unije” i koja je dobila potporu najmanje jednog milijuna prihvatljivih potpisnika iz najmanje jedne četvrtine svih država članica.
- 26 U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (b) i stavkom 3. Uredbe br. 211/2011 Komisija odbija registraciju prijedloga EGI-ja ako je razvidno da ona izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese „prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ”.
- 27 Članak 10. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 211/2011 propisuje da, kada Komisija primi EGI, u skladu s člankom 9. te uredbe, u roku od tri mjeseca u priopćenju navodi svoje pravne i političke zaključke o EGI-ju, „eventualnim djelovanjima koje namjerava[, po potrebi,] poduzeti i razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja”.
- 28 Što se tiče dosega prijedloga EGI-ja, tužitelji su u odgovoru na pitanje postavljeno tijekom rasprave precizirali da njegov cilj nije pozvati Komisiju da ne podnese Vijeću prijedlog akta radi odobravanja potpisivanja TTIP-a i CETA-e i sklapanja navedenih ugovora, nego da se njime namjerava pozvati Komisiju da Vijeću podnese, s jedne strane, prijedlog akta Vijeća o ukidanju ovlaštenja za pregovaranje radi sklapanja TTIP-a, i s druge strane, prijedlog akta Vijeća o neovlašćivanju Komisije na potpisivanje TTIP-a i CETA-e i nesklapanje tih sporazuma.
- 29 Osim toga, predmetna tužba ne odnosi se na nadležnost Unije za sklapanje TTIP-a i CETA-e, već tužitelji osporavaju razloge kojima je u pobijanoj odluci obrazloženo odbijanje registracije prijedloga EGI-ja jer se njime namjerava ukinuti ovlaštenje za pregovaranje radi sklapanja TTIP-a i spriječiti potpisivanje i sklapanje CETA-e i TTIP-a.
- 30 U tom pogledu, iz pobijane odluke proizlazi da Komisija smatra da iz okolnosti da je odluka Vijeća koja je ovlašćuje na pokretanje pregovora o sklapanju međunarodnog sporazuma pripreme naravi i proizvodi pravne učinke samo među institucijama, proizlazi da se navedena odluka ne može smatrati pravnim aktom u smislu mjerodavne uredbe i da se zbog toga ne može registrirati prijedlog EGI-ja jer je njegov cilj povući tu odluku. Isto se primjenjuje na prijedlog EGI-ja jer se njime poziva Komisija da Vijeću podnese prijedlog odluke o neovlašćivanju potpisivanja predmetnih sporazuma ili njihova sklapanja jer takva odluka ne proizvodi samostalne pravne učinke, dok EGI, prema članku 2. stavak 1. Uredbe br. 211/2011, treba smjerati na sklapanje potrebnih pravnih akata „za provedbu Ugovorâ”, o čemu nije riječ u predmetnom slučaju.

- 31 Kao što je ranije navedeno, Komisija odbija registrirati prijedloge EGI-ja koji očito izlaze iz okvira njezinih ovlasti da podnese „prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ”.
- 32 Nesporo je da Komisija može na vlastitu inicijativu Vijeću izložiti prijedlog akta o ukidanju ovlaštenja tom tijelu da pokrene pregovore radi sklapanja međunarodnog ugovora. Komisiju se također ne može spriječiti da Vijeću izloži prijedlog odluke o neodobravanju, konačno, potpisivanja pregovaranog sporazuma ili o njegovu nesklapanju.
- 33 Komisija svejedno smatra da se prijedlog EGI-ja ne može odnositi na te akte i poziva se, s jedne strane, na pripremnu narav i nepostojanje pravnih učinaka izvan institucija akta o pokretanju pregovora radi sklapanja međunarodnog sporazuma i, s druge strane, okolnost da pravni akti čije se usvajanje predlaže nisu potrebni „za provedbu Ugovorâ”.
- 34 Ponajprije valja navesti da su stranke suglasne s time da odluka Vijeća kojom se Komisija ovlašćuje, u skladu s člancima 207. i 218. UFEU-a, o pokretanju pregovora radi sklapanja međunarodnog sporazuma predstavlja pripremni akt s obzirom na kasniju odluku o potpisivanju i sklapanju takvog sporazuma i da proizvodi pravne učinke u odnosima između Unije i njezinih država članica, kao i među institucijama Unije (vidjeti u tom smislu presude od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće, C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 40. i od 16. srpnja 2015., Komisija/Vijeće, C-425/13, EU:C:2015:483, t. 28.).
- 35 Međutim, kao što pravilno smatraju tužitelji, pojam pravnog akta u smislu članka 11. stavka 4. UEU-a i članka 2. stavka 1. Uredbe br. 211/2011 i članka 4. stavka 2. točke (b) iste uredbe ne može se, zbog nepostojanja suprotnih naznaka, shvatiti, kao što ga tumači Komisija, na način da obuhvaća samo konačne pravne akte Unije koji proizvode pravne učinke prema trećima.
- 36 Niti tekst predmetnih odredbi niti njihov cilj ne opravdavaju zaključak da je odluka kojom se ovlašćuje na pokretanje pregovora radi sklapanja međunarodnog sporazuma, kao što su to u ovom slučaju TTIP i CETA, koja je donesena na temelju članka 207. stavaka 3. i 4. i članka 218. UFEU-a i koja očito predstavlja odluku u smislu članka 288. četvrtog stavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće, C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 40. i od 16. srpnja 2015., Komisija/Vijeće, C-425/13, EU:C:2015:483, t. 28.) isključena iz pojma pravnog akta za potrebe EGI-ja.
- 37 Naprotiv, načelo demokracije koje je, kao što osobito proizlazi iz preambule Ugovora o EU-u i članka 2. UEU-a te iz preambule Povelje Europske unije o temeljnim pravima, jedno od temeljnih vrijednosti na kojima počiva Unija, kao i cilj koji se posebno želi ostvariti mehanizmom EGI-ja, a koji se sastoji od unapređenja demokratskog djelovanja Unije na način da se svakom građaninu daje opće pravo na sudjelovanje u demokratskom životu (vidjeti točku 24. ove presude), nalažu tumačenje pojma pravnog akta koje uključuje pravne akte kao što je to odluka o pokretanju pregovora radi sklapanja međunarodnog sporazuma kojim se očito namjerava izmijeniti pravni poredak Unije.
- 38 Naime, stav koji zastupa Komisija, prema kojem Vijeće i Komisija imaju dovoljno neizravnog demokratskog legitimiteta za usvajanje akata koji ne proizvode pravne akte prema trećima, dovodi do značajnog ograničenja u korištenju mehanizma EGI-ja kao sredstva sudjelovanja građana Unije u njezinim zakonodavnim aktivnostima sklapanjem međunarodnih sporazuma. Ako se obrazloženje iz pobijane odluke može, po potrebi, shvatiti na način da u potpunosti sprečava građane Unije da predlažu svako pokretanje pregovora o novom ugovoru o kojem treba pregovarati putem EGI-ja, navedena argumentacija očito je u suprotnosti s ciljevima koji se namjeravaju ostvariti Ugovorima i Uredbom br. 211/2011 i ne može se usvojiti.
- 39 Slijedom navedenog, treba jednako tako odbiti stav koji zastupa Komisija u pobijanoj odluci prema kojemu je odluka o ukidanju ovlaštenja na pokretanje pregovora radi sklapanja TTIP-a isključena iz pojma pravni akt za potrebe EGI-ja zato što ta odluka sama po sebi nije obuhvaćena tim pojmom jer je pripremne naravi i jer ne proizvodi učinke prema trećima. Tomu je tim više tako jer, kao što

pravilno navode tužitelji, odluka o ukidanju ovlaštenja na pokretanje pregovora radi sklapanja međunarodnog sporazuma, jer se njome okončavaju navedeni pregovori, ne može se smatrati pripremnim aktom, već je, sama po sebi, konačne naravi.

- 40 Osim toga, da bi prigovorila registraciji prijedloga EGI-ja, Komisija dodatno smatra da su akti Vijeća na koje se navedeni prijedlog odnosi, osobito odluke Vijeća o nepotpisivanju ili nesklapanju TTIP-a i CETA-e, izjednačeni s „destruktivnim” aktima kojima nije svrha „provedba Ugovorâ” i, stoga, ne mogu biti predmet EGI-ja.
- 41 U odgovoru na taj argument valja navesti da propisi koji se odnose na EGI nikako ne sugeriraju da građani ne mogu sudjelovati u sprečavanju usvajanja pravnog akta. Dakako, iako članak 11. stavak 4. UEU-a i članak 2. stavak 1. Uredbe br. 211/2011 propisuju da pravni akt mora doprinijeti provedbi Ugovorâ, upravo se o tome radi kod akata koji imaju za cilj sprječavanje sklapanja TTIP-a i CETA-e kojima se namjerava izmijeniti pravni poredak Unije.
- 42 Kao što pravilno navode tužitelji, sudjelovanje u demokratskom životu Unije koje se želi ostvariti mehanizmom EGI-ja očito uključuje mogućnost zahtijevanja izmjena pravnih akata na snazi ili njihovo povlačenje, u cijelosti ili djelomično.
- 43 Prema tome, nije nikako opravdano isključivanje iz demokratske debate ni pravnih akata kojima se namjerava povući odluka kojom se ovlašćuje na pokretanje pregovora radi sklapanja međunarodnog sporazuma ni akata kojima je cilj spriječiti potpisivanje i sklapanje takvog ugovora, koji, različito od stava koji zastupa Komisija, neosporno proizvode samostalne pravne učinke na način da sprječavaju, po potrebi, najavljenju izmjenju prava Unije.
- 44 Iz stava koji zastupa Komisija, za koji se čini da proizlazi iz pobijane odluke, konačno proizlazi da se neki EGI ne može odnositi na odluku Vijeća da sklopi ili ovlasti za potpisivanje međunarodnih sporazuma koje su inicirale institucije Unije i o kojima su one prethodno pregovarale, sprečavajući istodobno građane Unije da pribjegneme mehanizmu EGI-ja radi predlaganja izmjena ili napuštanja tih sporazuma. Dakako, pred Općim sudom Komisija je smatrala da se EGI, po potrebi, može odnositi na prijedlog za pokretanje pregovora radi sklapanja međunarodnog sporazuma. Međutim, u potonjem slučaju, ničim nije opravdano to da se inicijatori prijedloga EGI-ja obvezuju na čekanje sklapanja sporazuma kako bi nakon toga mogli osporavati samo njegovu prikladnost.
- 45 Argument Komisije prema kojem akti koje prijedlog EGI-ja predlaže podnijeti Vijeću dovode do nedopuštenog uplitanja u tijek zakonodavnog postupka nije moguće usvojiti. Naime, cilj EGI-ja je omogućiti građanima Unije veće sudjelovanje u demokratskom životu Unije, osobito na način da se Komisiji detaljno izlože pitanja istaknuta EGI-jem, pozivajući tu institucije da podnese prijedlog pravnog akta Unije nakon što je, po potrebi, izložila EGI javnom saslušanju u Parlamentu, u skladu s člankom 11. Uredbe br. 211/2011, potičući javnu raspravu a da se ne mora čekati usvajanje pravnog akta čija se, u konačnici, izmjena ili čije se napuštanje želi.
- 46 Priznanjem te mogućnosti nije povrijeđeno načelo institucionalne ravnoteže karakteristične za institucionalno ustrojstvo Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 64.) jer je na Komisiji da odluči hoće li dopustiti EGI navodeći, u skladu s člankom 10. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 211/2011, u priopćenju svoje pravne i političke zaključke o EGI-ju, eventualnim djelovanjima koje, po potrebi, namjerava poduzeti i razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja.
- 47 Slijedom navedenoga, prijedlog EGI-ja ne predstavlja nedopušteno uplitanje u tijek zakonodavnog postupka, nego je izraz djelotvornog sudjelovanja građana Unije u demokratskom životu Unije a da se ne dovodi u pitanje institucionalna ravnoteža koja se želi ostvariti Ugovorima.

- 48 Konačno, nema razloga zbog kojeg se djelovanje koje Komisija „namjerava[, po potrebi,] poduzeti” u smislu članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011” ne bi sastojalo od prijedloga Vijeću da usvoji akte koje predviđa prijedlog EGI-ja. Suprotno tvrdnjama Komisije, ništa se ne protivi tome da, po potrebi, institucije Unije pregovaraju i sklope nove prijedloge transatlantskih sporazuma o slobodnoj trgovini nakon što je Vijeće usvojilo akte koji su predmet prijedloga EGI-ja.
- 49 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja zaključiti da je Komisija povrijedila članak 11. stavak 4. UEU-a i članak 4. stavak 2. točku (b) u vezi s člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 211/2011 time što je odbila registrirati prijedlog EGI-ja.
- 50 Slijedom navedenog, valja usvojiti prvi tužbeni razlog i, prema tome, tužbu u cijelosti a da nije nužno očitovati se o drugom tužbenom razlogu.

Troškovi

- 51 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, nalaže im se snošenje vlastitih troškova kao i troškova Vijeća, sukladno njegovu zahtjevu.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. poništava se Odluka Komisije C(2014) 6501 *final* od 10. rujna 2014. kojim je odbijen zahtjev za registraciju prijedloga Europske građanske inicijative pod nazivom „Stop TTIP”.**
- 2. Europska Komisija snosit će vlastite troškove kao i troškove Michaela Elfera i drugih tužitelja čija su imena navedena u prilogu, uključujući i troškove postupka privremene pravne zaštite.**

Kanninen

Buttigieg

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 10. svibnja 2017.

Potpisi