



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA

PAOLA Mengozzija
od 7. ožujka 2017.¹

Predmet C-589/15 P

**Alexios Anagnostakis
protiv**

Europske komisije

„Žalba – Građanska inicijativa „One million signatures for ‚a Europe of solidarity‘”, kojom se Europsku komisiju poziva da podnese zakonodavni prijedlog kojim se propisuje načelo stanja nužde – Zahtjev za registraciju – Komisijino odbijanje – Obveza obrazlaganja – Članak 122. UFEU-a – Članak 136. UFEU-a”

I – Uvod

1. Ovom žalbom, koju je podnio Alexios Anagnostakis (u daljnjem tekstu: A. Anagnostakis ili žalitelj), traži se ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 30. rujna 2015., Anagnostakis/ Komisija² (u daljnjem tekstu: pobijana presuda) kojom je Opći sud Europske unije odbio njegovu tužbu za poništenje protiv Odluke Komisije C (2012) 6289 *final* od 6. rujna 2012. kojom se odbija zahtjev za registraciju europske građanske inicijative „Milijun potpisa za solidarnu Europu” (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

2. U tom predmetu Sud po prvi put ima priliku razmotriti pravni sustav koji se odnosi na građansku inicijativu. Pravom na građansku inicijativu, koje je uvedeno Ugovorom iz Lisabona i utvrđeno u članku 11. stavku 4. UEU-a, omogućuje se da „[n]ajmanje jedan milijun građana, državljana znatnog broja država članica, [...] na svoju inicijativu pozove Europsku komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovorâ”. Radi se o temeljnom instrumentu europske participativne demokracije, čija se provedba može pokazati složenom. Naime, s jedne strane, iako je zamisao da se građanima dodijeli aktivna uloga u stvaranju prava Unije, valja osigurati da se to pravo inicijative ne podređuje formalnim ili materijalnim uvjetima koji su prestrogi ili presloženi te stoga, u konačnici, nerazumljivi kako bi ih mogli ispuniti oni koji nisu stručnjaci u području prava Unije; no, s druge strane, ne može se zanemariti da je pravni poredak Unije uređen u skladu s načelom dodjeljivanja ovlasti i participativnom demokracijom, koju se pokušava oživotvoriti člankom 11. stavkom 4. UEU-a te se stoga ne može provoditi izvan tih okvira.

¹ Izvorni jezik: francuski

² T-450/12, EU:T:2015:739

3. U skladu s odredbama članka 24. stavka 1. UFEU-a, Uredbom (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi³ pojašnjavaju se uvjeti za podnošenje europske građanske inicijative (u daljnjem tekstu: EGI). Uvodnom izjavom 2. te uredbe potvrđuje se da bi „[p]ostupci i uvjeti potrebni za građansku inicijativu trebali [...] biti jasni, jednostavni, prilagođeni korisnicima i proporcionalni prirodni građanske inicijative kako bi se njima potaknulo sudjelovanje građana, a Unija učinila dostupnijom. Trebali bi postići razumnu ravnotežu između prava i obveza”. Tu će ravnotežu trebati pronaći u sljedećim razmatranjima.

4. EGI je definiran kao „inicijativa podnesena Komisiji [...] koja [je] poziva [...] da u okviru svoji[h] ovlasti iznese svaki primjereni prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je za provedbu Ugovorâ potreban pravni akt Unije, te koja je dobila potporu najmanje jednog milijuna prihvatljivih potpisnika iz najmanje jedne četvrtine svih država članica”⁴. Postupak je sljedeći: prije prikupljanja potpisa, od organizatora, odnosno osoba koje su pokrenule prijedlog EGI zahtijeva se da zatraže registraciju navedenog prijedloga u internetskom registru⁵ Komisije te da pritom dostave niz informacija⁶. U roku od dva mjeseca Komisija ispituje prijedlog, dodjeljuje mu registarski broj te obavješćuje organizatore. Registracijom se pokreće proces prikupljanja potpisa⁷. Kada su ispunjeni i provjereni svi uvjeti koji se odnose na to prikupljanje⁸, organizatori mogu predstaviti EGI⁹. Komisija objavljuje EGI i prima organizatore¹⁰. Osobito, Komisija u roku od tri mjeseca „u priopćenju navodi svoje pravne i političke zaključke o [EGI-ju], eventualnim djelovanjima koje namjerava poduzeti i razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja”¹¹.

5. Registracija je stoga, kao temeljna formalnost koja prethodi prikupljanju, nužan no ne i dostatan uvjet kako bi Komisija dala pozitivan i konkretan odgovor na prijedlog EGI. U članku 4. stavku 2. Uredbe br. 211/2011 navedeni su uvjeti koje prijedlog EGI mora ispunjavati da bi ga Komisija registrirala. Među tim uvjetima, člankom 4. stavkom 2. točkom (b) navedene uredbe predviđa se da je „razvidno [...] da [taj] pr[ijedlog] ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ”.

6. Ta je odredba okosnica ove žalbe. Članak 4. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 211/2011, na temelju kojeg Komisija može odbiti registrirati prijedlog EGI, istinski je filter kojim raspolaže Komisija. Prema mojem mišljenju, taj uvjet ne treba preširoko tumačiti kako se ne bi lišilo smisla pravo na europsku inicijativu, čiju sam važnost prethodno istaknuo¹². Iako će svaka analiza koja slijedi biti vođena tim razmatranjem, također moram podsjetiti na to da je uloga Suda u okviru žalbe ograničena te da stajališta tog suda o takvoj ili sličnoj problematici prije svega ovise o argumentima koji su izneseni pred tim sudom.

7. U tom pogledu, valja utvrditi da ova žalba možda nema sve značajke koje se zahtijevaju da bi Sud mogao dati pojašnjenja koja se očekuju u svrhu boljeg utvrđivanja pravnog sustava EGI-ja jer je i nakon tumačenja cijelog sadržaja spisa teško steći jasnu ideju o tome što je žalitelj točno očekivao od europskog djelovanja koje je htio pokrenuti¹³.

3 SL 2011., L 65, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 31.)

4 Članak 2. točka 1. Uredbe br. 211/2011

5 Obrazac za registraciju dostupan je na adresi <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/registration/>.

6 Te su informacije navedene u Prilogu II. Uredbi br. 211/2011.

7 Vidjeti članak 5. i sljedeće članke Uredbe br. 211/2011.

8 Vidjeti članke 8. i 9. Uredbe br. 211/2011.

9 Članak 9. Uredbe br. 211/2011

10 Vidjeti članak 10. Uredbe br. 211/2011.

11 Članak 10. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 211/2011

12 U tom pogledu, valja napomenuti da činjenica da nije ispunjen uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 predstavlja najčešći razlog zbog kojeg Komisija odbija registraciju, vidjeti Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Izvješće o primjeni Uredbe (EU) br. 211/2011 [COM(2015) 145 *final*].

13 Tumačenje spisa upućuje na to da je žalitelj „pojasnio” svoju ideju tijekom postupaka pokrenutih pred sudovima Unije. Tužba koju je žalitelj podnio Općem sudu osim toga je vrlo oskudna u pogledu konkretnih informacija na temelju kojih bi se moglo razumjeti što je žalitelj želio postići s tim načelom stanja nužde.

II – Okolnosti spora, postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

8. Tužitelj je 13. srpnja 2012. Komisiji uputio prijedlog EGI naslovljen „Milijun potpisa za solidarnu Europu”. Cilj je tog prijedloga propisivanje u pravu Europske unije „načela stanja nužde prema kojem, kad je financijski i politički opstanak države ugrožen zbog povrata nepriličnog duga, odbijanje plaćanja tog duga jest nužno i opravdano”¹⁴. Prijedlog EGI stoga je upućivao na „ekonomsku i monetarnu politiku (članci 119. do 144. UFEU-a)” kao pravni temelj za njegovo usvajanje.

9. Nakon što je podsjetila na tekst članka 4. stavka 2. Uredbe br. 211/2011 i ispitala odredbe UFEU-a na koje se poziva u EGI-ju, osobito članak 136. stavak 1. UFEU-a kao i „sv[e] drug[e] moguć[e] prav[n]e osnov[e]”¹⁵, Komisija je 6. rujna 2012. odbila registrirati žaliteljev prijedlog EGI jer ona razvidno nije imala ovlasti da podnese prijedlog za donošenje pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ.

10. Žalitelj je 11. listopada 2012. pred Općim sudom podnio tužbu za poništenje sporne odluke. Jedini tužbeni razlog odnosio se na utvrđivanje toga da je Komisija povrijedila članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011. Žalitelj je u tom pogledu tvrdio da njegov prijedlog EGI može dovesti do toga da Komisija predloži donošenje pravnog akta na temelju članka 122. stavka 1., članka 122. stavka 2. UFEU-a i članka 136. stavka 1. točke (b) UFEU-a, kao i pravila međunarodnog prava.

11. Nakon što je po službenoj dužnosti istaknuo tužbeni razlog koji se temelji na obvezi obrazlaganja pojedinačnih odluka, Opći sud je u pobijanoj presudi ispitao različite prigovore koje je žalitelj istaknuo u okviru svojeg jedinog tužbenog razloga, prije nego što je odbio tužbu i naložio žalitelju snošenje troškova.

III – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

12. Žalitelj je 30. studenoga 2015. podnio žalbu protiv pobijane presude. A. Anagnostakis u svojem žalbenom zahtjevu od Suda zahtijeva da prihvati ovu žalbu, u cijelosti ukine pobijanu presudu, poništi spornu odluku, naloži Komisiji registraciju njegova prijedloga EGI i da donese svaku drugu mjeru koja je pravno potrebna, kao i da naloži Komisiji snošenje troškova. A. Anagnostakis je u okviru replike zadržao svoje zahtjeve.

13. Komisija u svojoj replici od Suda zahtijeva da žalbu djelomično odbaci kao nedopuštenu, a djelomično odbije kao neosnovanu, podredno da žalbu u cijelosti odbije kao neosnovanu te da naloži žalitelju snošenje troškova. Komisija je u okviru odgovora na repliku zadržala svoje zahtjeve.

14. Stranke su saslušane na raspravi pred Sudom koja se održala 13. prosinca 2016.

IV – Pravna analiza

15. Iako se žalba temelji na četiri žalbena razloga, htio bih je preoblikovati tako da se temelji na dva žalbena razloga. Prvi se žalbeni razlog temelji na pogrešci koja se tiče prava u ocjeni dostatnosti obrazloženja sporne odluke, a drugi se temelji na pogrešci koja se tiče prava u pogledu nadzora nad osnovanošću obrazloženja i u primjeni članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011. Prvi prigovor tog drugog žalbenog razloga temelji se na povredi članka 122. UFEU-a, drugi se temelji na povredi članka 136. UFEU-a te se, konačno, treći temelji na povredi pravila međunarodnog prava.

¹⁴ Vidjeti točku 3. pobijane presude.

¹⁵ Točka 27. pobijane presude u kojoj se navodi sporna odluka.

A — Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava u pogledu ocjene dostatnosti obrazloženja sporne odluke

1. Pobijana presuda

16. U točki 29. i sljedećim točkama pobijane presude Opći sud smatrao je da je Komisija ispunila svoju obvezu obrazlaganja, koja među ostalim ovisi o naravi akta i o kontekstu u kojem je taj akt donesen. Opći sud oslonio se na nedostatak jasnoće i preciznosti prijedloga EGI u pogledu utvrđivanja pravne osnove Komisijine nadležnosti za podnošenje prijedloga pravnog akta, osobito zbog činjenice da se u navedenom prijedlogu samo skupno upućuje na 26 članaka Ugovora. Žalitelj je tek u okviru svoje tužbe za poništenje članke 122. i 136. UFEU-a preciznije utvrdio kao pravnu osnovu za nadležnost Komisije. Stoga je Opći sud presudio da se „[d]akle, Komisiji [...] ne može prigovoriti da u [spornoj] odluci nije detaljno analizirala različite odredbe UFEU-a, koje je skupno navodio prijedlog EGI, kao niti to da se ograničila na tvrdnju da navedene odredbe nisu relevantne usredotočujući se na odredbu koja joj se činila najmanje relevantnom, usto navodeći razloge zbog kojih ta odredba ne može biti pravna osnova”¹⁶. Prema tome, Opći sud zaključio je da je obrazloženje sporne odluke bilo dostatno, u odnosu na kontekst u kojem je ta odluka donesena, s obzirom na to da je žalitelj mogao saznati razloge odbijanja registracije njegova prijedloga EGI te da je sud Unije mogao provesti nadzor nad tim razlozima.

2. Sažetak argumentacije stranaka

17. Žalitelj tvrdi da ni jedino upućivanje iz sporne odluke na članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011, ni ispitivanje članaka 119. do 144. UFEU-a na koje se poziva žalitelj nisu dovoljni da bi predstavljali jasno i detaljno obrazloženje, koje se zahtijeva prilikom pozivanja na očitu nenadležnost Komisije. Očita nenadležnost Komisije ne može se opravdati kontekstom. Naprotiv, zbog izrazite složenosti konteksta u koji se nastoji uvrstiti prijedlog EGI nužno je da sud Unije zahtijeva detaljno i konkretno obrazloženje odluka o odbijanju registracije prijedloga EGI. Sporna odluka sadržava tek jednu parafrazu članka 136. stavka 1. UFEU-a te potom samo jedno općenito upućivanje na članke 119. do 144. UFEU-a. Međutim, Opći sud u potpunosti je zanemario taj vid rasprave, koji se odnosi na nedostatnost obrazloženja. Osim toga, taj je sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da obrazloženje akta ovisi o naravi i kontekstu navedenog akta, jer članak 296. UFEU-a ne sadržava nikakvo upućivanje na takav kontekst. Žalitelj osim toga osporava da je navodni nedostatak jasnoće i preciznosti prijedloga EGI imao bilo kakav utjecaj. U svakom slučaju, kontekst ekonomske i monetarne unije složen je te u trenutku podnošenja prijedloga EGI nije postojala dostupna sudska praksa kojom bi se usmjeravalo građane u njihovim prijedlozima u tom području. Smisao i tumačenje odredbi koje se odnose na tu uniju različiti su. Žalitelj navodi primjere Europskog fonda za financijsku stabilnost i Europskog mehanizma za financijsku stabilnost, koji se temelje na članku 122. UFEU-a. Puko ponavljanje odredbi nije dovoljno da bi predstavljalo dostatno obrazloženje u smislu članka 296. UFEU-a i članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011.

18. Komisija pak smatra da Opći sud u svojem rasuđivanju nikako nije počinio pogrešku koja se tiče prava. Osobito je valjano presudio da je sporna odluka dostatno obrazložena jer se odnosi na članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011 i jer su njome pojašnjeni razlozi zbog kojih članci 119. do 144. UFEU-a i konkretnije članak 136. stavak 1. UFEU-a ne mogu biti temelj za uvođenje načela stanja nužde. Opći sud pravilno je primijenio ustaljenu sudsku praksu, prema kojoj se obrazlaganje mora ocijeniti ovisno o naravi i kontekstu akta. Komisija osobito ustraje na činjenici da je u okviru prijedloga EGI samo dostavljen popis navodno relevantnih odredbi te na manjku žaliteljeva truda da na precizniji i bolje argumentiran način odredi eventualan temelj na kojem bi Komisija mogla djelovati. Osim toga, Komisija podsjeća da je u svojoj spornoj odluci na vlastitu inicijativu detaljnije

¹⁶ Točka 31. pobijane presude

analizirala članak 136. stavak 1. UFEU-a, koji je ocijenila kao najmanje nevjerojatnu odredbu. Komisija tvrdi da se od nje ne može očekivati da odgovori na nepostojeću hipotetsku argumentaciju, iako je žalitelj imao tehničku mogućnost pojasniti i objasniti. Nedostatak jasnoće i složenost odredbi prava Unije ne mogu dovesti u pitanje utvrđenje da Komisija objektivno i očito nije bila nadležna odlučivati o prijedlogu EGI. Konačno, žalitelj se nije pozvao na eventualnu pogrešku u ocjeni Općeg suda u pogledu dostatnosti obrazloženja iz sporne odluke, već je kritizirao osnovanost obrazloženja te odluke. Prema tome, argumenti koje iznosi žalitelj ne mogu se ispitati u okviru žalbenog razloga koji se odnosi na ocjenu Općeg suda o dostatnosti obrazloženja iz Komisijine odluke. Komisija zahtijeva da taj žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

3. Analiza

19. Obveza obrazloženja propisana je primarnim pravom u članku 296. UFEU-a te je, u okviru EGI-ja, provedena člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 211/2011¹⁷.

20. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obveza obrazlaganja akta koji negativno utječe na neku osobu, a koja proizlazi iz načela poštovanja prava obrane, ima za cilj, s jedne strane, pojedincu dati dostatnu uputu o tome je li mjera osnovana ili sadržava li eventualno neku pogrešku koja omogućuje osporavanje njezine valjanosti pred sudom Unije i, s druge strane, omogućiti tom sudu da provede nadzor zakonitosti mjere. Obrazloženje koje zahtijeva članak 296. UFEU-a mora biti prilagođeno prirodi predmetnog akta i kontekstu u kojem je on donesen¹⁸. Zahtjev obrazlaganja mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti slučaja¹⁹, osobito sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji za dobivanje objašnjenja mogu imati adresati akta. Ne zahtijeva se da su u obrazloženju navedene sve relevantne činjenične i pravne okolnosti²⁰, s obzirom na to da se dostatnost obrazloženja mora ocjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst, već i na njegov kontekst i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno pravno područje. Stoga je akt u dovoljnoj mjeri obrazložen ako je donesen u kontekstu poznatom zainteresiranoj osobi, što joj omogućuje da razumije razloge donošenja navedenog akta.

21. Riječ je o ustaljenoj sudskoj praksi kojom se pojašnjava okvir obveze **obrazlaganja**. Tvrdim da je Opći sud ta temeljna načela ponovno potvrdio u dijelu pobijane presude koja se odnosi na tužbeni razlog istaknut po službenoj dužnosti, koji se temelji na eventualnoj povredi te obveze²¹.

22. Nakon tih općih razmatranja, Opći sud ustrajao je na važnosti poštovanja obveze obrazlaganja odluka o odbijanju registracije prijedloga EGI s obzirom na činjenicu da su takve odluke takve naravi da „utječ[u] na samu djelotvornost prava građana da predlažu građansku inicijativu”²². Stoga, prema mišljenju Općeg suda, razlozi moraju biti „jasno”²³ navedeni. Naime, jačanje kojim bi mehanizam EGI trebao pridonijeti demokratskom funkcioniranju Unije teško bi se moglo uskladiti s arbitrarnim izvršavanjem diskrecijske ovlasti Komisije u tom području.

17 U skladu s kojim, „[a]ko odbije registrirati predloženu građansku inicijativu, Komisija obavješćuje organizatore o razlozima odbijanja i o svim sudskim i izvansudskim pravnim sredstvima koji su im na raspolaganju”.

18 Vidjeti među opsežnom sudskom praksom presudu od 8. rujna 2016., *Iranian Offshore Engineering & Construction/Vijeće* (C-459/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:646, t. 24.).

19 Vidjeti *inter alia* presudu od 21. prosinca 2016., *Club Hotel Loutraki i dr./Komisija* (C-131/15 P, EU:C:2016:989, t. 47.).

20 Vidjeti među opsežnom sudskom praksom presude od 18. lipnja 2015., *Estonija/Parlament i Vijeće* (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 58.), od 9. lipnja 2016., *Pesce i dr.* (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, t. 88.), od 8. rujna 2016., *Iranian Offshore Engineering & Construction/Vijeće* (C-459/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:646, t. 24.) kao i od 21. prosinca 2016., *Club Hotel Loutraki i dr./Komisija* (C-131/15 P, EU:C:2016:989, t. 47.).

21 Vidjeti točke 21. do 34. pobijane presude, osobito točke 21. do 24. navedene presude.

22 Točka 25. pobijane presude

23 Točka 25. pobijane presude

23. Opći sud zatim je podsjetio na sadržaj sporne odluke te je potom utvrdio da se ta odluka temelji na članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011 te je također izričito naveo da, prema mišljenju Komisije, ni jedna odredba koja se odnosi na ekonomsku i monetarnu politiku Unije navedena u prijedlogu EGI²⁴ te ni jedna druga pravna osnova, uključujući članak 136. stavak 1. UFEU-a, ne može predstavljati pravnu osnovu primjerenu za taj prijedlog²⁵. Opći sud također je povezo obrazloženje koje je Komisija tako iznijela u svojoj odluci o odbijanju sa sadržajem prijedloga EGI. Time je Opći sud dao kontekst svojoj ocjeni obveze obrazlaganja. Potom je istaknuo da postoje određene nejasnoće u pogledu navedenog prijedloga, osobito zbog činjenice da se u tom prijedlogu samo poziva na članke 119. do 144. UFEU-a, bez ikakvog truda da se iznese pojašnjenje²⁶.

24. Uvjeran sam da je uloga, koja je Uredbom br. 211/2011 povjerena Komisiji u postupku registracije prijedloga EGI, ključna te da je važno, uzimajući u obzir razlog postojanja mehanizma EGI, da ta institucija u svojim odlukama o odbijanju registracije pokaže izvrstan pedagoški pristup, s obzirom na to da se podrazumijeva da autori takvih prijedloga nisu nužnoiskusni stručnjaci u području prava Unije. Ipak, ne smatram razumnim stavljati Komisiji na teret, kao što bi to želio žalitelj, obvezu obrazlaganja kojom bi se od nje zahtijevalo da objasni razloge zbog kojih nijedna odredba Ugovorâ ne može biti temelj djelovanja Unije, barem u slučaju u kojem se početna nepreciznost koju sam već istaknuo²⁷ i koja se nastavila tijekom žalbenog postupka²⁸ može pripisati autorima prijedloga EGI. To bi, naime, dovelo do toga da se od te institucije zahtijeva da, suprotno onome što se predviđa sudskom praksom, navodi sve „relevantne” pravne elemente, čak i one koje autori prijedloga EGI možda ne bi predvidjeli te iako je u toj fazi analize jedino pravo pitanje je li adresatu odluke bilo omogućeno da razumije razloge odbijanja njegova zahtjeva. Međutim, prema mojem mišljenju, iz sporne odluke sasvim jasno proizlazi da je Komisija odbila registrirati prijedlog EGI jer je smatrala da taj prijedlog razvidno nije u okviru njezinih ovlasti.

25. U tim uvjetima, Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava time što je u okolnostima ovog slučaja zaključio da nije došlo do povrede obveze obrazlaganja. Stoga nije točno navoditi, kao što tvrdi žalitelj, da je vid rasprave koji se odnosi na dostatnost obrazloženja bio zanemaren, iako je Opći sud posebno nastojao provjeriti jesu li razlozi koje je Komisija istaknula u spornoj odluci bili dostatni kako bi žalitelj mogao razumjeti razloge odbijanja i kako bi, prema potrebi, pred sudom Unije mogao pokrenuti postupak nadzora njezine zakonitosti.

26. Osim toga, žalitelj osporava bilo kakvu uzročnu vezu između navodne nepreciznosti prijedloga EGI i opsega obveze obrazlaganja koju ima Komisija. Pored toga, ta je nejasnoća dio okolnosti koje sud mora uzeti u obzir pri ocjeni obveze obrazlaganja, s obzirom na utjecaj koji ima na mogućnost Komisije da pravilno shvati i analizira pojedinosti prijedloga EGI kako bi mogla odrediti pravnu osnovu za svoje eventualno djelovanje.

27. Konačno, nadzor nad poštovanjem obveze obrazlaganja, čiji je cilj u ovom slučaju utvrditi jesu li podaci koje je Komisija navela u spornoj odluci bili dostatni da žalitelj sazna razloge koji su tu instituciju naveli da odbije registraciju prijedloga EGI, valja razlikovati od ispitivanja osnovanosti obrazloženja, koje se sastoji od provjere zakonitosti merituma sporne odluke²⁹, odnosno valjanosti tih razloga³⁰. Iz toga slijedi da prigovori i argumenti kojima se osporava osnovanost obrazloženja zbog činjenice da se, s obzirom na poteškoće u tumačenju odredbi kojima se uređuje ekonomska i

24 Odnosno članci 119. do 144. UFEU-a

25 Vidjeti točku 28. pobijane presude.

26 Vidjeti točku 31. pobijane presude.

27 Vidjeti točku 7. ovog mišljenja.

28 Vidjeti točke 30. i sljedeće točke ovog mišljenja.

29 Vidjeti točku 33. pobijane presude.

30 Za noviju sudsku praksu o razlici između nadzora nad obvezom obrazlaganja i nadzora nad osnovanosti obrazloženja vidjeti presude od 29. rujna 2011., *Elf Aquitaine/Komisija* (C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 146. navedenu sudsku praksu), od 14. rujna 2016., *Trafilierie Meridionali/Komisija* (C-519/15 P, EU:C:2016:682, t. 40.) kao i od 30. studenoga 2016., *Komisija/Francuska i Orange* (C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 79.).

monetarna politika Unije, prijedlog EGI razvidno ne nalazi izvan ovlasti Komisije nisu relevantni u okviru žalbenog razloga koji se temelji na nepostojanju ili nedostatnosti obrazloženja. Čak i ako se obrazloženje sporne odluke temelji na pogrešnom tumačenju odredbi Ugovora na koje se poziva u prijedlogu EGI, takva pogreška ne predstavlja povredu obveze obrazlaganja kako proizlazi iz članka 296. UFEU-a i članka 4. stavka 3. drugog podstavka Uredbe br. 211/2011. Stoga će se ti prigovori koji se odnose na pogrešno tumačenje odredbi Ugovora na kojima se može temeljiti djelovanje Unije u svrhu propisivanja načela stanja nužde ispitati u okviru sljedećeg žalbenog razloga³¹.

28. Zbog svih prethodno navedenih razloga, prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

B — Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava u pogledu nadzora nad osnovanošću obrazloženja

29. Prema mišljenju žalitelja, Opći sud pogrešno je zaključio da uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, odnosno uvjet kojim se zahtijeva da prijedlog EGI razvidno ne izlazi izvan okvira ovlasti Komisije, nije ispunjen time što je pogrešno protumačio članak 122. i članak 136. stavak 1. točku (b) UFEU-a, kao i pravila međunarodnog prava.

30. Kako bi se provjerilo je li Opći sud točno ocijenio osnovanost obrazloženja sporne odluke, valja imati na umu cilj prijedloga EGI: kako proizlazi iz navedenog prijedloga, radi se o propisivanju „načela stanja nužde prema kojem, kad je financijski i politički opstanak države ugrožen zbog povrata nepriličnog duga, odbijanje plaćanja tog duga jest nužno i opravdano”. Taj opis i navođenje članka 119. do 144. UFEU-a jedini su elementi kojima je Komisija raspolagala u trenutku kada je odlučivala o zahtjevu za registraciju prijedloga EGI.

31. Nadalje, iz žalbe proizlazi da se prijedlog EGI odnosi samo na „nepriličan” dio javnog duga te da se stoga ne radi o potpunom i jednostranom ukidanju duga³². Propisivanjem načela stanja nužde trebalo bi se omogućiti *ukidanje*³³, odnosno neplaćanje nepriličnog duga države *prema drugim državama članicama kao i prema Uniji*³⁴. Mehanizam bi se pokrenuo uz suglasnost država članica kada bi otplata duga ugrožavala gospodarski i politički položaj jedne od tih država³⁵. Prijedlog ne bi zamijenio monetarni suverenitet Unije ni proračunski i ekonomski suverenitet država članica. Ne bi bila riječ ni o mehanizmu financiranja³⁶. Propisivanjem načela stanja nužde samo bi se, u duhu solidarnosti među državama članicama, trebalo omogućiti *jednostrano djelovanje* države koja se nađe u ozbiljnim poteškoćama³⁷. Nadalje, žalitelj tvrdi da bi se uvođenje takvog načela odnosilo na sve države članice te stoga ne samo na države europodručja, da se njime ne bi pokrivala financijska stabilnost te da bi se njime omogućio pravovremeni odgovor. Konačno, mogućnost pozivanja na stanje nužde mogao bi biti podređen uvjetima koje bi predložila Komisija³⁸. Inicijativa za proglašenje stanja nužde bila bi na državi članici koja bi za to bila ovlaštena pod strogim uvjetima³⁹. Unija bi potom odobrila proglašenje stanja nužde, a predmetna država članica imala bi pravo na *privremenu odgodu* plaćanja *svojih dugova*⁴⁰. Ponajprije, Unija bi trebala odobriti tekst prije nego što bi država članica mogla ostvariti pravo na takav

31 Vidjeti po analogiji presudu od 8. rujna 2016., Iranian Offshore Engineering & Construction/Vijeće (C-459/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:646, t. 30. do 32.).

32 Točka 4. žalbe Nepriličan dug definiran je u točki 7. žalbe.

33 U istaknutim dijelovima daju se primjeri proturječnosti koji utječu na žaliteljeva pojašnjenja u pogledu njegova prijedloga EGI.

34 Vidjeti točke 10., 12. i 13. žalbe.

35 Vidjeti točku 9. žalbe.

36 Vidjeti točku 40. žalbe.

37 Vidjeti točku 40. žalbe.

38 Vidjeti točku 46. žalbe.

39 Vidjeti točku 46. žalbe.

40 Vidjeti točku 47. žalbe.

mehanizam⁴¹. Uvođenjem načela stanja nužde pokriva bi se samo dug *države članice prema Uniji*⁴². Još dalje, žalitelj tvrdi da bi se uvođenjem načela stanja nužde omogućilo državi članici koja je suočena s ozbiljnim poteškoćama da *privremeno odgodi* plaćanje *svih* svojih dugova kako bi svoju ekonomsku politiku usmjerila na rast⁴³. Žalitelj također govori o „otpisu duga”⁴⁴.

1. Prigovor koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava u tumačenju članka 122. UFEU-a

a) Pobjijana presuda

32. U točkama 41. do 43. pobjijane presude Opći sud podsjetio je na to da je Sud u svojoj presudi Pringle⁴⁵ presudio da članak 122. stavak 1. UFEU-a ne predstavlja odgovarajuću pravnu osnovu za eventualnu financijsku pomoć Unije u obliku uspostave mehanizma financiranja u korist država članica u ozbiljnim poteškoćama. Opći sud dalje navodi da mjere koje se temelje na tom članku moraju izražavati solidarnost i pomoć među državama članicama te zato ne mogu predstavljati primjerenu pravnu osnovu za uvođenje u pravo Unije načela stanja nužde kojim bi se državi članici omogućilo da jednostrano odluči da zbog poteškoća s kojima se suočava svoj dug neće vratiti u cijelosti ili djelomično.

33. Nadalje, Opći sud je u točkama 47. do 50. podsjetio na to da je Sud također u svojoj presudi Pringle⁴⁶ presudio da se člankom 122. stavkom 2. UFEU-a Uniji omogućuje da pod određenim uvjetima dodijeli konkretnu financijsku pomoć državi članici, a da ipak ne može opravdati zakonodavno uvođenje mehanizma napuštanja duga, kako to želi žalitelj, zbog općenitosti i trajnosti takvog mehanizma. Opći sud također je podsjetio na to da je jedini cilj članka 122. UFEU-a dodjela financijske pomoći koju odobri Unija, a ne države članice. Međutim, prema mišljenju Općeg suda, uvođenje načela stanja nužde ne bi se odnosilo samo na dug države članice prema Uniji, već i na dugove koje navedena država ima prema drugim pravnim ili fizičkim, javnim ili privatnim osobama, što predstavlja situaciju koja očito nije obuhvaćena člankom 122. UFEU-a. Opći sud iz toga je zaključio da uvođenje načela nužde očito nije obuhvaćeno mjerama financijske pomoći koje Vijeće Europske unije može donijeti na temelju članka 122. stavka 2. UFEU-a.

b) Sažetak argumentacije stranaka

34. Žalitelj u biti navodi niz od četiri argumenta.

35. Kao prvo, prigovara Općem sudu da je članak 122. UFEU-a tumačio izdvojeno, iako tu odredbu valja tumačiti u vezi s člancima 119. do 126. UFEU-a s kojima tvori „cjelinu”.

36. Kao drugo, žalitelj prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava u tumačenju članka 122. stavka 1. UFEU-a jer se tom odredbom Komisiji dodjeljuje široka diskrecijska ovlast da predlaže Vijeću donošenje mjera primjerenih gospodarskim prilikama radi suočavanja s ozbiljnim poteškoćama, a da nije propisan ni jedan poseban oblik tih predloženih mjera. Te se mjere, među ostalim, moraju donijeti u duhu solidarnosti među državama članicama. Oslanjajući se na sudsku praksu Suda koja se temelji na članku 103. UFEU-a, žalitelj tvrdi da predložene mjere ekonomske politike moraju biti nužne kako bi se izbjeglo ugrožavanje ciljeva kojima teži Unija. Činjenica da je izričit cilj članka 122. stavka 2. UFEU-a pružanje financijske pomoći državi članici u poteškoćama ne

41 Vidjeti točku 47. žalbe.

42 Vidjeti točku 48. žalbe.

43 Vidjeti točku 51. žalbe.

44 Vidjeti točku 51. žalbe.

45 Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

46 Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

može biti prepreka priznavanju da Komisija, u ime široke ovlasti inicijative koja joj je dodijeljena člankom 122. stavkom 1. UFEU-a, može predlagati mjere u obliku financijske pomoći. Uvođenje načela stanja nužde stoga predstavlja primjerenu mjeru u smislu članka 122. stavka 1. UFEU-a. U svakom slučaju, pogrešno bi bilo smatrati da takvo uvođenje razvidno izlazi iz okvira ovlasti Komisije.

37. Kao treće, žalitelj osporava utvrđenje Općeg suda prema kojem članak 122. stavak 1. UFEU-a ne može predstavljati primjerenu pravnu osnovu za uvođenje načela stanja nužde. S jedne strane, Opći sud pogrešno je protumačio presudu Pringle⁴⁷. Suprotno Europskom stabilizacijskom mehanizmu (u daljnjem tekstu: ESM) o kojem se u toj presudi radi, cilj prijedloga EGI nije zamijeniti monetarni, proračunski ili ekonomski suverenitet država članica niti uspostaviti mehanizam financiranja. Svrha prijedloga EGI ne može se usporediti sa svrhom uspostave ESM-a. Razmatranja iz presude Pringle⁴⁸ stoga se ne mogu automatski primijeniti na ovu žalbu niti su za nju relevantna. S druge strane, iako je Opći sud u točki 42. pobijane presude presudio da „duh solidarnosti između država članica, kojim se Vijeće mora voditi prilikom donošenja mjera primjerenih ekonomskoj situaciji u smislu članka 122. stavka 1. UFEU-a, ipak upućuje na to da su te mjere utemeljene na pomoći između država članica”, potonji pojam nije definiran u tom članku. Stoga je Opći sud pogrešno presudio da ta pomoć može biti samo u obliku organizirane i strukturirane pomoći te da uvođenje načela stanja nužde ne može biti u obliku financijske pomoći predviđene tom odredbom.

38. Kao četvrto i posljednje, žalitelj ponavlja svoju argumentaciju kojom želi razlikovati ESM, s jedne strane, od propisivanja načela stanja nužde, s druge strane. Žalitelj tom prilikom pojašnjava da se načelo stanja nužde odnosi na sve države članice, a ne samo na države europodručja te da se njime ne pokriva financijska stabilnost. Tim bi se načelom samo omogućio pravovremeni odgovor na ozbiljne poteškoće u kojima bi se našla država članica. Ta bi se država mogla pozvati na stanje nužde, podložno eventualnim uvjetima koje bi morala odrediti Komisija. Inicijativa bi bila na državi članici u poteškoćama, no Unija bi odlučila o tome hoće li odobriti stanje nužde u korist te države. Upravo bi Unija, u duhu solidarnosti, odobravalala proglašenje stanja nužde na način da bi se državi članici u poteškoćama odobrila privremena odgoda plaćanja njezina duga. Opći sud je stoga pogrešno presudio da postupak pokreću države članice, a ne Unija. Opći sud je u točki 49. pobijane presude također pogrešno presudio da svrha prijedloga EGI očito ne odgovara financijskoj pomoći u smislu članka 122. stavka 2. UFEU-a, dok se prema mišljenju žalitelja uvođenje navedenog načela odnosi samo na dug države članice prema Uniji. Taj je vid očito obuhvaćen područjem primjene članka 122. stavka 2. UFEU-a. Budući da je ta odredba poslužila kao pravna osnova za donošenje Uredbe Vijeća (EU) br. 407/2010 od 11. svibnja 2010. o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (u daljnjem tekstu: Uredba br. 407/2010)⁴⁹, uvođenje načela stanja nužde moglo bi se temeljiti na istom modelu. U najgorem slučaju, na Komisiji bi bilo da tek djelomično postupa s prijedlogom EGI na način da bi odgodu plaćanja ograničila samo na dug države članice prema Uniji. Žalitelj podsjeća na to da Komisija u svojoj spornoj odluci nikako nije opravdala svoje odbijanje na temelju područja primjene načela stanja nužde.

39. Komisija prigovara da u žalbi zapravo nije pojašnjeno od čega se sastoji pogreška u tumačenju članka 122. UFEU-a. Argument o kontekstualiziranom tumačenju članka 122. UFEU-a u vezi s člancima 119. do 126. UFEU-a nov je. Sudska praksa koja se odnosi na članak 103. UFEU-a nije relevantna jer je njome obuhvaćena samo konkretna financijska pomoć, a ne uvođenje općenitog mehanizma. Nadalje, Komisija ne utvrđuje nijednu pogrešku Općeg suda u tumačenju presude Pringle⁵⁰ u pobijanoj presudi. Duh solidarnosti, koji je misao vodilja članka 122. stavka 1. UFEU-a i na kojem ustraje žalitelj, nije povezan s pojmom financijske pomoći te, prema mišljenju Komisije, solidarnost među državama članicama ne može imati oblik jednostrane odluke o neplaćanju. Komisija također stavlja na teret žalitelju njegov pokušaj da ograniči doseg prijedloga EGI samo na dio duga

47 Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

48 Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

49 SL 2010., L 118, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 195.)

50 Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

države članice prema Uniji, dok se takvo ograničenje nikad prije nije spominjalo te se prijedlog EGI dotad odnosio na povrat duga „osobito prema državama članicama”. U svakom slučaju, čak i ako treba smatrati da je prijedlog EGI ograničen samo na dio duga koji je nastao prema Uniji, ipak je činjenica da uvođenje načela stanja nužde još uvijek nije obuhvaćeno pojmom financijske pomoći u smislu članka 122. stavka 2. UFEU-a. Konačno, nije moguća usporedba s mehanizmom uspostavljenim Uredbom br. 407/2010. Tom se uredbom predviđa dodjela financijske pomoći državi članici odlukom Vijeća, dok je cilj prijedloga EGI uspostava mehanizma koji bi državi članici omogućio jednostrano odlučivanje o brisanju njezina duga prema Uniji. Komisija ponavlja da takav mehanizam nije obuhvaćen pojmom financijske pomoći. Komisija zaključuje da je žalbeni razlog potrebno djelomično odbaciti kao nedopušten, a djelomično odbiti kao neosnovan.

c) Analiza

40. Ponovno moram napomenuti da argumenti žalitelja u okviru tog drugog žalbenog razloga znatno razvijaju njegovo stajalište u odnosu na ono što je tvrdio u svojoj tužbi pred Općim sudom. Očito je da se novi argumenti odnose na sudsku praksu koju je Sud donio na temelju članka 103. UEZ-a, na Uredbu br. 407/2010 i na eventualnu mogućnost Komisije da tek djelomično postupi s prijedlogom EGI. Nadalje, Opći sud u pogledu tih argumenata nije zauzeo nikakvo stajalište. Međutim, u okviru žalbe Sud nadzire presudu Općeg suda.

41. U svakom slučaju, iz članka 122. stavka 1. UFEU-a u biti proizlazi da Vijeće na prijedlog Komisije može u duhu solidarnosti među državama članicama odlučiti o „mjerama primjerenima gospodarskim prilikama, osobito ako se pojave ozbiljne poteškoće u opskrbi određenim proizvodima, poglavito u području energetike”. Člankom 122. stavkom 2. UFEU-a pak se propisuje da Vijeće može, i dalje na prijedlog Komisije, pod određenim uvjetima odobriti financijsku pomoć državi članici koja se nalazi u poteškoćama „zbog prirodnih katastrofa ili izvanrednih okolnosti koje su izvan njezine kontrole”.

42. Prema mojem mišljenju, samo navođenje sadržaja točaka 116. i 118. presude Pringle⁵¹ dostatno je da bi se utvrdilo da članak 122. UFEU-a očito ne može poslužiti kao pravna osnova za propisivanje načela stanja nužde. Što se tiče članka 122. stavka 1. UFEU-a, Sud je presudio da ta odredba „nije odgovarajuća pravna osnova za eventualnu financijsku pomoć Unije državama članicama koje su suočene, ili za koje postoji opasnost od suočavanja, s ozbiljnim problemima financiranja”⁵². Uspostava mehanizma s pomoću kojeg bi država članica jednostrano odlučivala da neće vratiti svoj dug stoga ne može biti obuhvaćena primjerenim mjerama provedenima na temelju članka 122. stavka 1. UFEU-a, *a fortiori* kada bi se te mjere trebale voditi duhom solidarnosti. Osim toga, navedene su mjere nužno konkretne naravi, dok se prijedlogom EGI, kao što je pravilno naveo Opći sud⁵³, predviđa propisivanje općenitog i trajnog mehanizma koji bi bio na raspolaganju državama članicama, ako bi se te države našle u ozbiljnim poteškoćama. Nadalje, čak i pod pretpostavkom da propisivanje načela stanja nužde predstavlja oblik financijske pomoći koja je obuhvaćena pojmom „primjerene mjere” u smislu članka 122. stavka 1. UFEU-a, čini mi se da se presudom Pringle⁵⁴, koju je Sud donio u punom sastavu, jasno isključuje primjena tog članka u slučaju države članice koja se nalazi u financijskim poteškoćama.

43. Sud je također presudio, općenitije, da je jedini cilj članka 122. UFEU-a financijska pomoć koju dodjeljuje Unija, a ne države članice. Budući da moram iznositi pretpostavke, ako prijedlog EGI treba tumačiti na način da mu je cilj uspostava mehanizma s pomoću kojeg država članica jednostrano odlučuje da neće vratiti svoj dug prema Uniji⁵⁵, to se ne može smatrati „financijskom pomoći” koju

51 Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

52 Presuda od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 116.)

53 Vidjeti točku 48. pobijane presude.

54 Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

55 Vidjeti točke 10., 12. i 13. žalbe.

Unija dodjeljuje predmetnoj državi članici u smislu članka 122. stavka 2. UFEU-a. No, ako navedeni prijedlog treba tumačiti na način da je nepriličnim dugom obuhvaćen jedino ili i dug prema državama članicama, onda nije ispunjen ni uvjet koji se odnosi na to da navedenu pomoć dodjeljuje „Unija”. Osim toga, trajnost mehanizma ponovno je prepreka za njegovo propisivanje na temelju članka 122. stavka 2. UFEU-a.

44. Konačno, argument o mogućnosti Komisije da tek djelomično postupa s prijedlogom EGI u načelu nije irelevantan. Međutim, pobijana presuda ne sadržava nikakvo razmatranje u tom pogledu o kojem bi se u okviru žalbe moglo raspravljati pred Sudom. U svakom slučaju, ne može se dovesti u pitanje zaključak Općeg suda, s kojim se slažem, a prema kojem žaliteljev prijedlog EGI, možda najprije zbog njegove svojstveno neizvjesne naravi, očito nije mogao dovesti do donošenja akta na temelju članka 122. UFEU-a.

2. Prigovor koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava u tumačenju članka 136. stavka 1. UFEU-a

a) Pobijana presuda

45. Nakon što je podsjetio na tekst članka 136. stavka 1. UFEU-a, Opći sud je u točkama 57. do 60. pobijane presude presudio da uvođenje načela stanja nužde, prema kojem država članica može jednostrano odlučiti o ukidanju javnog duga, nema za cilj jačanje koordinacije proračunske discipline te da nije obuhvaćeno smjernicama ekonomske politike iz navedenog članka i koje je Vijeće ovlašteno utvrditi radi osiguranja pravilnog funkcioniranja ekonomske i monetarne unije. Oslanjajući se na presudu Pringle⁵⁶, Opći sud podsjetio je na to da je u području ekonomske politike uloga Unije ograničena na donošenje koordinacijskih mjera te da donošenje zakonodavnog akta kojim se dopušta izostanak povrata duga države članice premašuje ono što je obuhvaćeno pojmom smjernice ekonomske politike u smislu članka 136. stavka 1. UFEU-a jer bi takav akt doveo do toga da se slobodna volja ugovornih stranaka zamijeni zakonodavnim mehanizmom jednostranog napuštanja javnog duga. Stoga je, prema mišljenju Općeg suda, Komisija valjano zaključila da žaliteljev prijedlog EGI očito nije obuhvaćen područjem primjene članka 136. stavka 1. UFEU-a. Opći sud još je dodao da se to odbijanje ne protivi klauzuli solidarnosti iz članka 222. UFEU-a, s obzirom na to da se navedena klauzula očito ne odnosi na ekonomsku i monetarnu politiku, ni na gospodarsku situaciju država članica ako se nađu u poteškoćama.

b) Sažetak argumentacije stranaka

46. Prema mišljenju žalitelja, članak 136. UFEU-a složena je odredba koju, prema pravnoj teoriji, treba smatrati komplementarnom člancima 121. i 126. UFEU-a. Priznavanjem tog načela stanja nužde u pravu Unije teži se cilju iz članka 136. stavka 1. UFEU-a, odnosno pravilnom funkcioniranju ekonomske i monetarne unije. Opći sud pogrešno je presudio da bi se takvim priznavanjem propisao zakonodavni mehanizam jednostranog napuštanja duga jer bi se načelom stanja nužde državi članici u ozbiljnim financijskim poteškoćama samo omogućilo da privremeno odgodi plaćanje svih svojih dugova kako bi svoju ekonomsku politiku usmjerila na rast poticanjem gospodarskih ulaganja. Žalitelj nadalje smatra da je o prvom postupku konsolidacije grčkog duga odlučeno 21. srpnja 2011. tijekom sastanka na vrhu država europodručja, na kojem je o tome donesena odluka. Stoga u pravu Unije postoji pravna osnova za ukidanje javnog duga. Osim toga, takvo bi ukidanje nedvojbeno pridonijelo pravilnom funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, što je cilj članka 136. stavka 1. UFEU-a. Tom se odredbom također Vijeće ovlašćuje za donošenje mjera za određivanje smjernica ekonomske politike. Mjera usmjerena na gospodarski oporavak i rast posve je u skladu s odredbama članka 121. UFEU-a. Komisija je stoga u potpunosti ovlaštena predlagati te mjere Vijeću, tim više što je na temelju

⁵⁶ Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

članka 352. UFEU-a ovlaštena predlagati mjere potrebne za ostvarenje ciljeva Ugovorâ, kao što je stabilnost europodručja. U tim okolnostima, Opći sud pogrešno je presudio da prijedlog EGI razvidno ne ulazi u ovlasti Komisije s obzirom na to da je obuhvaćen područjem članka 136. stavka 1. UFEU-a. Iz argumentacije žalitelja također proizlazi da stabilizacijski mehanizam i mehanizam financijske pomoći kako je propisan člankom 136. stavkom 3. UFEU-a može, prema njegovu mišljenju, uključivati odgodu plaćanja duga uz suglasnost država članica i kada se jedna od njih nađe u stanju nužde.

47. Komisija pak tvrdi da žalitelj u okviru tog trećeg žalbenog razloga navodi novi argument prema kojem se uvođenje mehanizma financijske pomoći u obliku neplaćanja nepriličnog duga može predložiti na temelju članka 352. UFEU-a uzimajući u obzir sadržaj članka 136. stavka 1. UFEU-a. Dio žalbenog razloga koji se odnosi na članak 352. UFEU-a stoga treba proglasiti nedopuštenim. U svakom slučaju, žalitelj nije objasnio zašto bi donošenje akta u skladu s uvjetima prijedloga EGI bilo nužno za postizanje cilja Ugovorâ koji se odnosi na stabilnost europodručja. Podredno, Komisija se poziva na presudu Pringle⁵⁷ u skladu s kojom je Sud presudio da se člankom 136. stavkom 1. UFEU-a ne uspostavlja nova pravna osnova na temelju koje bi se omogućilo djelovanje Unije. Komisija također tvrdi da je argument koji se temelji na odluci koja je 21. srpnja 2011. donesena na sastanku država europodručja o restrukturiranju državnog duga nov. U svakom slučaju, takva odluka nije donesena na temelju Ugovorâ. Osim toga, nije pogrešan zaključak Općeg suda prema kojem se dopuštanje državi članici da jednostrano odluči ne vratiti svoj dug ne može smatrati smjernicom ekonomske politike koju Vijeće može donijeti na temelju Ugovorâ. Stoga se prijedlog EGI ne može temeljiti na članku 136. stavku 1. UFEU-a, na temelju kojeg se može donijeti samo smjernica ekonomske politike koja je nužno neobvezujuća. Prema mišljenju Komisije, ovaj žalbeni razlog treba proglasiti nedopuštenim u pogledu članka 136. stavka 3. UFEU-a i članka 352. UFEU-a i neosnovanim u pogledu članka 136. stavka 1. UFEU-a.

48. Žalitelj u svojoj replici osporava da su argumenti koji se temelje na članku 136. stavku 3. i članku 352. UFEU-a novi jer proizlaze iz rasprave koje se pokrenula između stranaka o presudi Pringle⁵⁸. Što se tiče odluke od 21. srpnja 2011., Sud bi je po službenoj dužnosti trebao uzeti u obzir kao događaj iz zajedničkog iskustva te europskog političkog života. U svakom slučaju, žalitelj poziva Sud da izmijeni svoju sudsku praksu koja se odnosi na nedopuštenost novih razloga i argumenata koji se iznose u stadiju žalbe. U svojem odgovoru na repliku, Komisija ostaje pri svojem stajalištu.

c) Analiza

49. Člankom 136. stavkom 1. UFEU-a predviđa se da „[k]ako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje ekonomske i monetarne unije, a u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovorâ, Vijeće u skladu s odgovarajućim postupkom, od onih navedenih u člancima 121. i 126.[...], usvaja posebne mjere za države članice čija je valuta euro, radi: (a) jačanja koordinacije i nadzora nad njihovom proračunskom disciplinom; (b) utvrđivanja smjernica njihove ekonomske politike, pri čemu se osigurava da su u skladu sa smjernicama koje su usvojene za cijelu Uniju, te da se nad njima vrši nadzor”. Člankom 136. stavkom 3. UFEU-a⁵⁹ pak se određuje da „[d]ržave članice čija je valuta euro mogu uspostaviti stabilizacijski mehanizam koji će se aktivirati ako je to nužno za zaštitu stabilnosti europodručja u cjelini. Dodjeljivanje financijske pomoći u okviru mehanizma podlijegeat će strogim uvjetima”.

57 Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

58 Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756)

59 Uveden Odlukom Europskog vijeća 2011/199/EU od 25. ožujka 2011. o izmjeni članka 136. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u vezi sa stabilizacijskim mehanizmom za države članice čija je valuta euro (SL 2011., L 91, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 213.) i stupio na snagu 1. svibnja 2013.

50. Prije svega, uočavam određeno proturječje u tvrdnji žalitelja da članak 136. UFEU-a može predstavljati moguću poveznicu prijedloga EGI s Komisijom nadležnošću, iako iz određenih odlomaka žalbe proizlazi da se propisivanje načela stanja nužde može odnositi na sve države članice, a ne samo na države europodručja i da „ne pokriva financijsku stabilnost”⁶⁰.

51. Problem predstavlja i činjenica da ni u tužbi pred Općim sudom ni u pobijanoj presudi ne nalazim ni traga razmatranjima koja bi se odnosila na članak 352. UFEU-a ili na odluku od 21. srpnja 2011. Ti argumenti, koji se prvi put navode u fazi žalbe, stoga su nedopušteni, s obzirom na to da se podrazumijeva da me ni jedan element ne navodi na zaključak da bi Sud trebao izmijeniti svoju sudsku praksu o toj problematici, na što ga poziva žalitelj. Stoga valja podsjetiti na to da dopuštanje stranci da pred Sudom po prvi put iznese neki argument koji nije iznijela pred Općim sudom dovelo bi do toga da joj se dopusti da pred Sudom, čija je nadležnost ograničena u žalbenom postupku, pokrene postupak o sporu koji je širi od onoga o kojem je odlučivao Opći sud⁶¹.

52. Po istoj logici, nemoguće je da je žalitelj tu odredbu smatrao pravnom osnovom svojeg prijedloga EGI koji je podnesen 13. srpnja 2012. jer je izmjena Ugovora kojom je omogućeno uvođenje članka 136. stavka 3. UFEU-a stupila na snagu 1. svibnja 2013. Argument koji se temelji na toj odredbi stoga je također nedopušten.

53. Što se tiče navodno pogrešne ocjene Općeg suda prema kojoj je cilj prijedloga EGI uspostava zakonodavnog mehanizma jednostranog napuštanja duga, ponovno napominjem da izrazi koji se u žalbi upotrebljavaju za opisivanje prijedloga EGI ne isključuju takvu jednostranost⁶². Iako otvoreno priznajem da je nepreciznost prijedloga EGI možda nagnala Opći sud da iznese tu pretpostavku, valja utvrditi da je žalitelj u fazi žalbe nije opovrgnuo. Čak i kad bi prijedlog EGI mogao dovesti samo do donošenja neobvezujućeg akta, Komisija ga ne bi mogla valjano odbiti registrirati ili, kasnije, ne djelovati samo zbog toga razloga⁶³.

54. Čak i ako svedemo na najmanji zajednički nazivnik⁶⁴ sve varijante prijedloga EGI koje je žalitelj predvidio, odnosno propisivanje načela prema kojem, kad je opstanak države članice ugrožen zbog povrata nepriličnog duga, odbijanje plaćanja tog duga jest nužno i opravdano, nesporno je riječ o mjeri koja nije samo simbolički vrlo snažna, već je također, možda i najprije, izrazito udaljena od razmatranja u pogledu proračunske discipline. Naprotiv, prije se radi o upravljanju posljedicama proračunske *nediscipline*. Jednako kao i Opći sud⁶⁵, i dalje teško uočavam poveznicu koja se može uspostaviti, prema mišljenju žalitelja, između načela stanja nužde kako sam ga upravo opisao s „koordinacijom i nadzorom” nad proračunskom disciplinom država članica. Propisivanje takvog principa također nije obuhvaćeno pojmom smjernice ekonomske politike. Smjernica je manje ili više odlučan poziv na praćenje uputa. Propisivanje načela stanja nužde ide i dalje od toga, ne zato što je žalitelj predvidio samo jednu „obvezujuću” verziju navedenog načela⁶⁶, već zato što je znatno konkretnije od puke smjernice te se njime propisuje uspostava određenog mehanizma⁶⁷ te, nadalje, zato što se pravom Unije ne dodjeljuje pravo na život ili smrt nad dugovima država članica.

60 Točka 46. žalbe

61 Vidjeti *inter alia* presudu od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 126. i navedena sudska praksa).

62 Vidjeti točku 31. ovog mišljenja i točku 40. žalbe.

63 Radi jasnoće ću pojasniti da, suprotno onome što se čini da tvrdi Komisija, prijedlog EGI ne mora nužno dovesti do donošenja obvezujućeg akta Unije da bi ga se moglo registrirati. Naime, u članku 11. stavku 4. UFEU-a navodi se „potreban pravni akt [...] Unije u svrhu provedbe Ugovora” (vidjeti također članak 2. točku 1. Uredbe br. 211/2011). U članku 288. UFEU-a navode se pravni akti Unije, među kojima se nalaze preporuke i mišljenja.

64 Odnosno kako proizlazi iz prijedloga EGI.

65 Vidjeti točku 57. pobijane presude.

66 Što žalitelj nadalje osporava. Međutim, to se ne može u potpunosti isključiti s obzirom na predložene različite varijante prijedloga EGI.

67 Iako još nejasnog.

55. Konačno, čini mi se pre naglom tvrdnja žalitelja prema kojoj bi neplaćanje duga države članice u poteškoćama pridonijelo pravilnom funkcioniranju ekonomske i monetarne unije te bi stoga bilo u skladu s ciljem članka 136. UFEU-a. Nije sigurno da neće biti utjecaja na gospodarsko zdravlje drugih država članica te stoga na ekonomsku i monetarnu uniju ako te države budu vjerovnici tog nevraćenog duga.

56. Stoga je Opći sud pravilno presudio da je Komisija valjano zaključila da prijedlog o propisivanju načela stanja nužde kako ga je predvidio žalitelj očito nije obuhvaćen odredbama članka 136. stavka 1. UFEU-a. Posljedično, taj treći žalbeni razlog treba proglasiti djelomično nedopuštenim i djelomično neosnovanim.

3. Prigovor koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava u tumačenju pravila međunarodnog prava

a) Pobijana presuda

57. U točki 65. pobijane presude Opći sud presudio je da, čak i pod pretpostavkom da načelo stanja nužde, na temelju kojeg bi država članica bila ovlaštena da ne vrati javni dug u iznimnim situacijama, postoji u međunarodnom pravu, to u svakom slučaju ne bi bio dostatan temelj za EGI, kao što je žaliteljev EGI, s obzirom na to u tu svrhu ne postoji nijedna dodijeljena nadležnost u Ugovorima.

b) Sažetak argumentacije stranaka

58. S jedne strane, žalitelj osporava utvrđenje Općeg suda prema kojoj uvođenje načela stanja nužde u pravni akt Unije očito izlazi iz okvira ovlasti Komisije. S druge strane, žalitelj prigovara Općem sudu da nije odgovorio na njegove argumente kojima je želio pokazati da to načelo stvarno postoji u međunarodnom pravu. Međutim, načela međunarodnog prava predstavljaju izvore prava Unije koji su izravno uključeni i primijenjeni. U tim je okolnostima Komisija ovlaštena, čak i u Ugovorima ne postoje odredbe u tom smislu, predložiti primjenu tih nadređenih načela u pravnom aktu Unije⁶⁸.

59. Komisija tvrdi da nije bilo razloga da Opći sud odlučuje o postojanju načela stanja nužde u međunarodnom pravu s obzirom na to da ni jedno načelo međunarodnog prava ne može samo po sebi poslužiti kao pravna osnova za Komisijin prijedlog. Zakonodavno djelovanje Unije može se temeljiti jedino na Ugovorima, u skladu s načelom dodjeljivanja ovlasti.

c) Analiza

60. Prije svega, ističem da postoji određeno proturječje u argumentaciji žalitelja koji, najprije, pobijanu presudu tumači na način da „neizravno, ali jasno podrazumijeva postojanje načela međunarodnog prava”⁶⁹, kao što je stanje nužde, prije nego što, zatim, prigovara Općem sudu da nije ispitao osnovanost njegovih argumenata o postojanju navedenog načela⁷⁰.

⁶⁸ Vidjeti točku 20. žalbe.

⁶⁹ Točka 20. žalbe

⁷⁰ Vidjeti točku 54. žalbe.

61. U svakom slučaju, podsjećam na to da su, u skladu s onime što se predviđa člankom 5. UEU-a, granice nadležnosti Unije uređene načelom dodjeljivanja⁷¹ te stoga Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile *Ugovorima* kako bi postigla *njima* određene ciljeve na način da nadležnosti koje *Ugovorima* nisu dodijeljene Uniji, zadržavaju države članice⁷². Što se tiče institucija Unije, to načelo znači da svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene *Ugovorima* i u skladu s *njima* određenim postupcima, uvjetima i ciljevima⁷³.

62. Unija počiva upravo na osnivačkim ugovorima, i jedino na njima, te se na njima temelji ovlast Komisije da predlaže akt. Iz primjene načela dodjeljivanja ovlasti proizlazi da, kako je prethodno definirano, ta institucija ne može imati nikakvu ovlast na temelju postojanja eventualnog načela stanja nužde u međunarodnom pravu. Točno je da upotrebom izraza „pod pretpostavkom” u točki 65. pobijane presude Opći sud nije zauzeo stajalište u pogledu toga postoji li načelo stanja nužde u međunarodnom pravu. Međutim, zbog razloga koje sam upravo naveo, to nije bilo potrebno. Naime, čak i da postoji takvo načelo u međunarodnim pravom, argument žalitelja u svakom bi slučaju bio očito bespredmetan zbog činjenice da je, kao što sam na to podsjetio, pravni poredak Unije uređen u skladu s načelom dodjeljivanja ovlasti te da jedino osnivački ugovori Unije mogu biti izvor navedenih ovlasti. Drugim riječima, prijedlog EGI mora biti u granicama ovlasti koje su Komisiji dodijeljene primarnim pravom kako bi po njima mogla postupati.

63. Stoga taj prigovor treba odbiti kao neosnovan. Posljedično, drugi žalbeni razlog i, prema tome, žalbu u cijelosti treba odbiti. Po potrebi, na žalitelju je da podnese novi prijedlog EGI, bolje argumentiran, detaljniji i precizniji, koji stoga možda ne bi bio odbijen u fazi registracije.

V – Troškovi

64. U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije **osnovana**, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog Poslovnika, koji se primjenjuje na žalbeni postupak na temelju članka 184. stavka 1. tog Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da žalitelj snosi troškove i da, prema mojem mišljenju, žalitelj nije uspio u svojem žalbenom zahtjevu, valja mu naložiti snošenje troškova žalbe.

VI – Zaključak

65. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da proglaši i presudi sljedeće:

- Žalba se odbija.
- A. Anagnostakisu nalaže se snošenje vlastitih troškova, kao i troškova Komisije.

⁷¹ Članak 5. stavak 1. UEU-a Vidjeti također rješenje predsjednika Suda od 28. listopada 2010., Bejan (C-102/10, neobjavljeno, EU:C:2010:654, t. 29.) i rješenje od 14. kolovoza 2012., Komisija/Vijeće (C-114/12, neobjavljeno, EU:C:2012:365, t. 74.).

⁷² Članak 5. stavak 2. UEU-a

⁷³ Članak 13. stavak 2. UEU-a