



Zbornik sudske prakse

Predmet T-789/19

**Tom Moerenhout i dr.
protiv
Europske komisije**

Presuda Općeg suda (deseto prošireno vijeće) od 12. svibnja 2021.

„Institucionalno pravo – Europska građanska inicijativa – Trgovinska razmjena s područjima pod vojnom okupacijom – Odbijanje registracije – Očito nepostojanje ovlasti Komisije – Članak 4. stavak 2. točka (b) Uredbe (EU) br. 211/2011 – Zajednička trgovinska politika – Članak 207. UFEU-a – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Članak 215. UFEU-a – Obveza obrazlaganja – Članak 4. stavak 3. Uredbe br. 211/2011”

Gradanstvo Unije – Prava građana – Podnošenje građanske inicijative – Uredba br. 211/2011 – Očito nepostojanje ovlasti Komisije – Komisijina odluka o nepodnošenju prijedloga pravnog akta kao odgovora na europsku građansku inicijativu – Obveza obrazlaganja – Doseg

(čl. 11. st. 4. UFEU-a; čl. 24. st. 1. i čl. 296. UFEU-a; Uredba br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 4. st. 2. t. (b) i čl. 4. st. 3. podst. 2.)

(t. 25.-30., 33.-49.)

Kratak prikaz

Opći sud poništava, zbog nedostatnog obrazloženja, Komisijinu odluku o odbijanju registracije prijedloga građanske inicijative

Građanin koji je podnio navedeni prijedlog mora biti u mogućnosti razumjeti Komisijino rasuđivanje

Tom Moerenhout i još šest građana 5. srpnja 2019. podnijeli su Europskoj komisiji, u skladu s Uredbom o građanskoj inicijativi¹, prijedlog građanske inicijative pod nazivom „Osiguranje usklađenosti zajedničke trgovinske politike s Ugovorima EU-a i s međunarodnim pravom” (u daljnjem tekstu: prijedlog EGI-ja).

¹ Uredba (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi (SL 2011., L 65, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 31.). Ta je uredba stavljena izvan snage i zamijenjena, s učinkom od 1. siječnja 2020., Uredbom (EU) 2019/788 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o europskoj građanskoj inicijativi (SL 2019., L 130, str. 55.).

U skladu sa zahtjevima koji se propisuju u toj direktivi², dostavljene su informacije o predmetu i ciljevima prijedloga, kao i odredbama Ugovorâ koje građani smatraju relevantnima za predloženu mjeru. Predmet predložene inicijative odnosi se na donošenje regulative kojom će se urediti poslovne transakcije sa subjektima okupatora koji imaju poslovni nastan ili posluju na okupiranim područjima tako da se proizvodima podrijetlom s tih područja onemogući ulazak na tržište Europske unije. U tom pogledu tužitelji su naveli više odredbi Ugovorâ, Povelju Europske unije o temeljnim pravima, više uredbi i presuda Suda, kao i odredbe i izvore međunarodnog prava.

Komisija je odlukom od 4. rujna 2019.³ (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) odbila registraciju prijedloga EGI-ja. Navedeno odbijanje obrazložila je time da bi se pravni akt koji se odnosi na predmet tog prijedloga mogao donijeti samo na temelju članka 215. UFEU-a, koji zahtijeva donošenje odluke kojom se predviđa prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s dotičnom trećom zemljom. Međutim, Komisija je utvrdila da nema ovlasti za podnošenje prijedloga pravnog akta koji bi se donio na tom temelju.

Opći sud svojom presudom, koju je donio u proširenom sastavu, poništava pobijanu odluku jer ne sadržava dovoljno elemenata koji tužiteljima omogućuju da se upoznaju s razlozima odbijanja registracije prijedloga EGI-ja, a Općem sudu da izvrši nadzor zakonitosti tog odbijanja. Naime, u navedenoj odluci nije ispunjena obveza obrazlaganja koja proizlazi iz Ugovora⁴ i Uredbe o građanskoj inicijativi⁵. Opći sud na taj način pojašnjava doseg obveze obrazlaganja koju ima Komisija kad odbija registraciju prijedloga EGI-ja podnesenog na temelju te uredbe.

Ocjena Općeg suda

Opći sud podsjeća na to da su ciljevi Uredbe o građanskoj inicijativi jačanje statusa građanina Unije, poboljšanje njezina daljnjeg demokratskog funkcioniranja, poticanje sudjelovanja građana u demokratskom životu i činjenje Unije dostupnijom. On naglašava da bi postizanje tih ciljeva bilo ozbiljno ugroženo kada bi odluka o odbijanju prijedloga EGI-ja sadržavala nepotpuno obrazloženje.

U skladu s tom uredbom⁶ Komisija registrira prijedlog građanske inicijative ako je razvidno da on ne izlazi iz okvira ovlasti te institucije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ. Opći sud utvrđuje da u predmetnom slučaju u pobijanoj odluci nije dostatno obrazloženo nepostojanje ovlasti Komisije za podnošenje prijedloga pravnog akta koji bi mogao odgovarati predmetu i ciljevima prijedloga EGI-ja. Nakon što je podsjetio na načela obveze obrazlaganja akata institucija, Opći sud opisuje elemente koje je trebalo uzeti u obzir kako bi pobijana odluka bila dostatno obrazložena u pogledu nepostojanja ovlasti Komisije u smislu Uredbe o građanskoj inicijativi.

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

³ Odluka Komisije (EU) 2019/1567 od 4. rujna 2019. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Osiguranje usklađenosti zajedničke trgovinske politike s Ugovorima EU-a i s međunarodnim pravom” (SL 2019., L 241, str. 12.)

⁴ Članak 296. UFEU-a

⁵ Članak 4. stavak 3. drugi podstavak Uredbe br. 211/2011

⁶ Članak 4. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 211/2011

Kao prvo, Opći sud ističe to da puko navođenje članka 215. UFEU-a, koji se odnosi na mjere ograničavanja, ne omogućuje razumijevanje razloga zbog kojih je Komisija ocijenila da se predložena mjera odnosi isključivo na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP). Naime, ta institucija nije objasnila zašto smatra da mjeru navedenu u prijedlogu EGI-ja treba smatrati takvom da zahtijeva donošenje akta kojim se predviđa prekid ili ograničavanje trgovinskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja u smislu članka 215. stavka 1. UFEU-a.

Kao drugo, on podsjeća na to da se prilikom ocjene dostatnosti obrazloženja mora voditi računa o relevantnom kontekstu. U svojem prijedlogu EGI-ja tužitelji su se izričito i u više navrata pozvali na zajedničku trgovinsku politiku i na odredbe u tom području, poput članka 207. UFEU-a. U predmetnom je slučaju stoga Komisija bila dužna iznijeti razloge koji su je naveli na prešutni zaključak iz pobijane odluke da mjera navedena u prijedlogu EGI-ja, s obzirom na njegov predmet i ciljeve, ne ulazi u područje zajedničke trgovinske politike i da se stoga ne može donijeti na temelju članka 207. UFEU-a. Ta ocjena bila je od ključne važnosti za Komisijinu odluku da odbije registraciju prijedloga EGI-ja jer je, za razliku od ZVSP-a, zajednička trgovinska politika područje u kojem je ta institucija ovlaštena podnijeti prijedlog akta Unije na temelju članka 207. UFEU-a.

Kao treće, Opći sud navodi da dostatnost odnosno nedostatnost obrazloženja pobijane odluke također valja ocjenjivati s obzirom na ciljeve odredbi Ugovorâ⁷ i Uredbe o građanskoj inicijativi koji se sastoje od poticanja sudjelovanja građana u demokratskom životu i činjenja Unije dostupnijom. Zbog tih je ciljeva Komisija morala jasno iznijeti razloge koji opravdavaju odbijanje registracije prijedloga EGI-ja. Budući da nije ponudila cjelovito obrazloženje, Komisijini prigovori nedopuštenosti prijedloga mogli bi ozbiljno ugroziti eventualno podnošenje novog prijedloga EGI-ja.

Slijedom navedenog, Opći sud poništava pobijanu odluku zbog nedostatnog obrazloženja.

⁷ Članak 11. stavak 4. UEU-a i članak 24. stavak 1. UFEU-a