



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

30. rujna 2015.\*

„Institucionalno pravo – Europska građanska inicijativa – Ekonomska i monetarna politika – Izostanak povrata javnog duga – Propisivanje načela ‚stanja nužde‘ – Odbijanje registracije – Komisijine ovlasti – Obveza obrazlaganja“

U predmetu T-450/12,

**Alexios Anagnostakis**, sa stalnom adresom u Ateni (Grčka), kojeg zastupa A. Anagnostakis, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju H. Krämer i M. Konstantinidis, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije C (2012) 6289 *final* od 6. rujna 2012. kojom se odbija zahtjev za registraciju europske građanske inicijative „Milijun potpisa za solidarnu Europu“ koji je Komisiji podnesen 13. srpnja 2012.,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, I. Pelikánová i E. Buttigieg (izvjestitelj), suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. svibnja 2015.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: grčki

## Presudu

### Pravni okvir

- 1 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi (SL L 65, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 31.), koja je donesena na temelju članka 24. stavka 1. UFEU-a:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚građanska inicijativa‘ znači inicijativa podnesena Komisiji, u skladu s ovom Uredbom, 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, te koja je dobila potporu najmanje jednog milijuna prihvatljivih potpisnika iz najmanje jedne četvrtine svih država članica;

[...]“

- 2 U skladu s člankom 4. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 211/2011:

„2. U roku od dva mjeseca od primitka informacija utvrđenih u Prilogu II., Komisija registrira predloženu građansku inicijativu pod jedinstvenim registarskim brojem i organizatorima šalje potvrdu, pod uvjetom da su ispunjeni sljedeći uvjeti:

[...]

- (b) razvidno je da predložena građanska inicijativa ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ;

[...]

3. Komisija odbija registraciju ako nisu ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 2.

Ako odbije registrirati predloženu građansku inicijativu, Komisija obavješćuje organizatore o razlozima odbijanja i o svim sudskim i izvanjudskim pravnim sredstvima koj[a] su im na raspolaganju.“

### Okolnosti spora

- 3 Tužitelj A. Anagnostakis inicijator je prijedloga za europsku građansku inicijativu naziva „Milijun potpisa za solidarnu Europu“ (u daljnjem tekstu: prijedlog EGI) koji je uputio Europskoj komisiji 13. srpnja 2012. i čiji je cilj propisivanje u zakonodavstvu 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“. Prijedlog EGI upućuje na „ekonomsku i monetarnu politiku (članci 119. do 144. UFEU-a)“ kao pravni temelj za njegovo usvajanje.
- 4 Komisija je odlukom od 6. rujna 2012. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) odbila registraciju prijedloga EGI jer ona razvidno nije imala ovlasti za podnošenje prijedloga za donošenje pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ.

### Postupak i zahtjevi stranaka

- 5 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 11. listopada 2012. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

- 6 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
  - naloži Komisiji registraciju građanske inicijative;
  - naloži svaku drugu mjeru koja je pravno nužna.
- 7 Ne postavljajući formalno zahtjev o troškovima, tužitelj u replici traži da se u slučaju odbijanja tužbe svakoj stranci naloži snošenje vlastitih troškova, uzimajući u obzir njihovu financijsku situaciju.
- 8 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu kao neosnovanu;
  - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 9 U okviru mjera upravljanja postupkom, koje su propisane u članku 64. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991., stranke su pozvane da pisanim putem odgovore na jedno pitanje te da dostave presliku prijedloga EGI. Tužitelj i Komisija odgovorili su u dodijeljenim rokovima.

## Pravo

- 10 Tužitelj u prilog svojoj tužbi navodi da je Komisija počinila pogreške koje se tiču prava time što je odbila registraciju prijedloga EGI na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, koji registraciju takvog prijedloga uvjetuje pretpostavkom da je razvidno da predložena građanska inicijativa ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ. Tužitelj se u tom pogledu poziva na povredu članka 122. stavaka 1. i 2. UFEU-a, članka 136. stavka 1. točke (b) UFEU-a i pravila međunarodnog prava. Prema mišljenju tužitelja, ti su različiti propisi omogućavali Komisiji da podnese prijedlog pravnog akta Unije koji bi omogućio ostvarenje cilja na koji se odnosi prijedlog EGI.

### *Dopuštenost drugog i trećeg zahtjeva*

- 11 Tužitelj svojim drugim i trećim zahtjevom traži od Općeg suda da naloži Komisiji registraciju prijedloga EGI, kao i svaku drugu mjeru koja je pravno nužna.
- 12 Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Opći sud ne može uputiti nalog institucijama ili ih nadomjestiti u okviru nadzora zakonitosti na temelju članka 263. UFEU-a. To ograničenje nadzora zakonitosti primjenjuje se na sve sporove u kojima Opći sud može postupati (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2001., Mattila/Vijeće i Komisija, T-204/99, Zb., EU:T:2001:190, t. 26., potvrđena povodom žalbe presudom od 22. siječnja 2004., Mattila/ Vijeće i Komisija, C-353/01 P, Zb., EU:C:2004:42, t. 15., i presudu od 8. listopada 2008., Agrar-Invest-Tatschl/Komisija, T-51/07, Zb., EU:T:2008:420, t. 27. i 28.), pa dakle i na područje europske građanske inicijative.
- 13 Stoga tužitelju nije dopušteno tražiti od Općeg suda da Komisiji naloži registraciju prijedloga EGI i određivanje drugih mjera.

## *Meritum*

### Uvodna očitovanja

- 14 Cilj prijedloga EGI jest propisivanje načela stanja nužde u zakonodavstvu Unije koji bi opravdavao odbijanje države članice da vraća svoj javni dug u slučaju kad su njezina financijska i politička opstojnost ugroženi zbog takvog povrata.
- 15 Iz članka 5. stavka 2. i članka 13. stavka 2. UEU-a proizlazi da na temelju načela dodjeljivanja Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve, i da svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima.
- 16 Članak 11. stavak 4. UEU-a propisuje da građani Unije, pod određenim uvjetima, mogu na svoju inicijativu pozvati 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.
- 17 U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 211/2011 Komisija odbija registraciju prijedloga građanske inicijative ako je „razvidno [...] da predložena građanska inicijativa [...] izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ“.
- 18 Prema pobijanoj odluci, prijedlog EGI razvidno je izvan okvira navedenih Komisijinih ovlasti. Stoga je Komisija odbila registraciju prijedloga EGI primjenom članka 4. stavka 2. točke (b) i stavka 3. Uredbe br. 211/2011.
- 19 Opći sud je povodom ove tužbe pozvan provjeriti je li Komisija mogla valjano odbiti registraciju prijedloga EGI na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, a za što tužitelj smatra da nije.
- 20 Osim toga, s obzirom na sažeto obrazloženje pobijane odluke, Opći sud je odlučio prije svega ispitati ispunjava li ta odluka zahtjev davanja obrazloženja.

### Obrazloženje pobijane odluke

- 21 Valja podsjetiti da je nepostojanje obrazloženja ili nedovoljno obrazloženje bitna povreda postupka u smislu članka 263. UFEU-a i predstavlja razlog koji se tiče javnog poretka koji sudac Unije može, pa čak i mora, istaknuti po službenoj dužnosti.
- 22 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, cilj obveze obrazlaganja pojedinačne odluke, kako je propisana u članku 296. UFEU-a, jest davanje zainteresiranoj osobi dostatne naznake za utvrđivanje je li odluka utemeljena, odnosno, je li možda zahvaćena pogreškom zbog koje je moguće osporavati njezinu valjanost, te omogućavanje sucu Unije da provede nadzor zakonitosti nadzirane odluke (presude od 18. rujna 1995., Tiercé Ladbroke/Komisija, T-471/93, Zb., EU:T:1995:167, t. 29., i od 27. rujna 2012., J/Parlament, T-160/10, EU:T:2012:503, t. 20.).
- 23 Članak 4. stavak 3. podstavak 2. Uredbe br. 211/2011, prema kojem Komisija obavješćuje organizatore o razlozima odbijanja, jest specifičan izraz navedene obveze obrazlaganja u području europske građanske inicijative.
- 24 U skladu s također ustaljenom sudskom praksom, obrazloženje koje se zahtijeva u članku 296. UFEU-a mora biti prilagođeno naravi predmetnog akta. Zahtjev obrazlaganja mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmeta, osobito sadržaja akta i naravi razlogâ na koje se poziva. U obrazloženju nije

potrebno navesti sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se pitanje udovoljava li obrazloženje akta zahtjevima iz članka 296. UFEU-a mora ocijeniti uzimajući u obzir ne samo njegov tekst, nego i njegov kontekst (rješenje od 14. studenoga 2013., J/Parlament, C-550/12 P, EU:C:2013:760, t. 19.).

- 25 U tom pogledu valja navesti da je u ovom slučaju činjenica da prijedlog EGI nije bio registriran takve naravi da utječe na samu djelotvornost prava građana da predlažu građansku inicijativu, kao što je to propisano u članku 24. stavku 1. UFEU-a. Stoga takva odluka mora jasno navesti razloge koji opravdavaju navedeno odbijanje.
- 26 Naime, građanin koji je podnio prijedlog građanske inicijative mora biti u mogućnosti shvatiti razloge zbog kojih Komisija tu inicijativu nije registrirala. Komisija, koja postupa povodom prijedloga građanske inicijative, dužna je ocijeniti tu inicijativu, ali i obrazložiti svoju odluku o odbijanju s obzirom na njezin utjecaj na djelotvorno ostvarivanje prava koje je propisano u Ugovoru. To proizlazi iz same naravi tog prava koje, kao što to navodi uvodna izjava 1. Uredbe br. 211/2011, jača status građana Unije i poboljšava demokratsko funkcioniranje Unije osiguravanjem sudjelovanja građana u demokratskom životu Unije (vidjeti analogijom presudu J/Parlament, t. 22. *supra*, EU:T:2012:503, t. 22.).
- 27 Prema pobijanoj odluci, cilj prijedloga EGI, odnosno uključivanje u zakonodavstvo Unije načela stanja nužde kako ga zamišlja tužitelj, razvidno ne ulazi u okvir ovlasti Komisije na temelju kojih ona može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ. U skladu s pobijanom odlukom, „nastavno na detaljno ispitivanje odredaba Ugovora navedenih u prijedlogu (članci 119. do 144. UFEU-a) i svih drugih mogućih pravnih osnova, Komisija odbija registraciju tog prijedloga građanske inicijative jer on razvidno nije obuhvaćen ovlastima Komisije koje joj omogućavaju podnošenje prijedloga za donošenje pravnog akta unije za provedbu Ugovorâ“. Komisija u pobijanoj odluci pojašnjava da „[č]lanak 136. stavak 1. UFEU-a može biti pravna osnova samo ako mjere imaju za cilj jačanje proračunske discipline država članica, i na to su ograničene, te ako nastoje osigurati pravilno funkcioniranje ekonomske i monetarne unije“. Komisija dodaje da „[u] svakom slučaju, članak 136. stavak 1. UFEU-a ne ovlašćuje Uniju [...] da nadomjesti države članice u izvršavanju njihova proračunskog suvereniteta i obavljanju funkcija povezanih s državnim prihodima i rashodima“.
- 28 Nesporno je da je Komisija odbijanje registracije prijedloga EGI obrazložila neispunjavanjem uvjeta predviđenog u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011. Usto, Komisija je jasno navela da joj ni odredbe koje se odnose na ekonomsku i monetarnu politiku, koje navodi tužitelj, odnosno članci 119. do 144. UFEU-a, ni bilo koja druga pravna osnova nisu omogućavali da podnese Vijeću Europske unije prijedlog akta koji bi omogućavao ostvarenje cilja navedenog u prijedlogu EGI. U tom pogledu, pobijana odluka posebice upućuje na članak 136. stavak 1. UFEU-a i navodi razloge zbog kojih Komisija smatra da se navedeni prijedlog ne može temeljiti na toj pravnoj osnovi.
- 29 Komisija je na taj način u pobijanoj odluci navela razloge koji su, prema njezinu mišljenju, opravdavali odbijanje registracije prijedloga EGI.
- 30 Tomu valja pridodati, kao što je to prethodno navedeno, da doseg obveze obrazlaganja ovisi o naravi predmetnog akta i o kontekstu u kojem je donesen. Doista, u ovom su slučaju prijedlogu EGI nedostajali jasnoća i preciznost u vezi s traženom pravnom osnovom Komisijine nadležnosti za podnošenje prijedloga pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ.
- 31 Naime, kao što je to Komisija opravdano primijetila u odgovoru na pitanje koje je postavio Opći sud, prijedlog EGI nije sadržavao nikakvu argumentaciju u vezi s poveznicom između 26 članaka UFEU-a, koji se odnose na ekonomsku i monetarnu politiku Unije na koje je prijedlog skupno upućivao, i sadržaja navedenog prijedloga. Tužitelj je tek u tužbi uputio na članke 122. i 136. UFEU-a kao specifične temelje za nadležnost Komisije za podnošenje pravnog akta Unije kao što je to onaj koji je naveden u prijedlogu EGI. Dakle, Komisiji se ne može prigovoriti da u pobijanoj 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.

- 32 U tim okolnostima, a uzimajući u obzir kontekst pobijane odluke, ona sadržava dovoljno elemenata koji tužitelju omogućuju da sazna razloge za odbijanje registracije prijedloga EGI te sucu Unije provedbu nadzora nad njom.
- 33 S obzirom na to da tužitelj u tom kontekstu navodi da je u svakom slučaju obrazloženje pobijane odluke pogrešno, valja podsjetiti da je obveza obrazlaganja odluke bitna formalna pretpostavka koju se mora razlikovati od utemeljenosti obrazloženja, koje se odnosi na materijalnu zakonitost spornog akta (vidjeti presudu od 10. srpnja 2008., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Zb., EU:C:2008:392, t. 166. i 181. te navedenu sudsku praksu).
- 34 Stoga valja zaključiti da je Komisija u donošenju pobijane odluke poštovala obvezu obrazlaganja.

Tužbeni razlog koji se odnosi na povredu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011

- 35 Tužitelj smatra da je Komisija pogrešno zaključila da uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 nije bio ispunjen. Naime, on navodi da je navedena institucija došla do tog zaključka povredom članka 122. stavaka 1. i 2., članka 136. stavka 1. točke (b) UFEU-a, kao i pravila međunarodnog prava.

– Prigovor koji se odnosi na povredu članka 122. stavka 1. UFEU-a

- 36 Tužitelj navodi da je propisivanje načela stanja nužde kako ga on shvaća obuhvaćeno „mjerama primjerenima gospodarskim prilikama“ koje Vijeće može donijeti u skladu s člankom 122. stavkom 1. UFEU-a. Navedena mjera doprinijela bi oporavku država članica koje su pogođene pretjeranim dužničkim teretom i koje se nalaze u situaciji gospodarske nužde. Prema mišljenju tužitelja, povrat javnog duga nije moguće zahtijevati ako to dovodi do oduzimanja resursa koji su nužni za zadovoljavanje temeljnih potreba stanovništva.
- 37 Tužitelj dodaje da se odredbe članka 122. stavka 1. UFEU-a odnose na mjere primjerene gospodarskim prilikama koje se, suprotno stajalištu koje brani Komisija, ne moraju odnositi samo na ozbiljne poteškoće s kojima se može susresti država članica u opskrbi u području energetike.
- 38 Prema mišljenju tužitelja, u članku 122. stavku 1. UFEU-a propisuje se institucionalna solidarnost koja proizlazi iz moralne i pravne obveze država članica na međusobnu podršku i pomaganje. Navedena solidarnost mora se primjenjivati u svim slučajevima kada se država članica suoči s poteškoćama, a osobito gospodarske naravi, koje mogu utjecati na njezinu opstojnost i funkcioniranje.
- 39 Komisija osporava argumentaciju tužitelja.
- 40 Članak 122. stavak 1. UFEU-a propisuje 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.
- 41 Uvodno valja navesti da je Sud u presudi od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, Zb., EU:C:2012:756, t. 115. i 116.), presudio da članak 122. stavak 1. UFEU-a nije odgovarajuća pravna osnova za eventualnu financijsku pomoć Unije u obliku uspostave mehanizma financiranja u korist država članica koje su suočene, ili za koje postoji opasnost od suočavanja, s ozbiljnim problemima financiranja.

- 42 Osim toga, iako iz teksta te odredbe, kao što to tužitelj navodi, ne proizlazi da je ona nužno ograničena na mjere koje Vijeće donosi samo u slučaju ozbiljnih poteškoća u opskrbi određenim proizvodima, poglavito u području energetike, 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.
- 43 U tim okolnostima, navedena odredba ne može ni na koji način biti odgovarajuća pravna osnova za uvođenje načela stanja nužde u zakonodavstvo Unije, kako to zamišlja tužitelj, prema kojem bi država članica bila ovlaštena jednostrano odlučiti da ne vrati cijeli ili dio svojeg duga zbog činjenice da je suočena s ozbiljnim problemima financiranja.
- 44 Zbog tih je razloga potrebno odbiti prvi prigovor.
- Prigovor koji se odnosi na povredu članka 122. stavka 2. UFEU-a
- 45 Tužitelj navodi da se brisanje ili suspenzija duga, na temelju načela stanja nužde, država članica koje se nalaze u situaciji gospodarske nužde zbog okolnosti izvan njihova utjecaja, može karakterizirati kao financijska pomoć u smislu članka 122. stavka 2. UFEU-a. Naime, prema mišljenju tužitelja, iz teksta te odredbe proizlazi da takva financijska pomoć može postojati bilo tijekom određenog razdoblja, bilo, općenitije, kao mogućnost korištenja potpore, te ona nije ograničena na donošenje *ad hoc* mjera, kao što to pogrešno tvrdi Komisija. Naposljetku, navedena odredba ne propisuje da se takva pomoć mora nužno financirati iz proračuna Unije.
- 46 Komisija osporava argumentaciju tužitelja.
- 47 U skladu s člankom 122. stavkom 2. UFEU-a, kada se neka država članica nađe u poteškoćama ili joj prijete ozbiljne poteškoće zbog prirodnih katastrofa ili izvanrednih okolnosti koje su izvan njezine kontrole, Vijeće može, na prijedlog Komisije, pod određenim uvjetima toj državi članici odobriti financijsku pomoć Unije.
- 48 Već je bilo suđeno da ta odredba dopušta Uniji dodjelu, pod određenim uvjetima, konkretne financijske pomoći državi članici. Nasuprot tomu, ona ne može opravdati zakonodavno uvođenje mehanizma napuštanja duga kako to želi tužitelj, ako ne zbog drugih razloga, tada zbog općenitosti i trajnosti takvog mehanizma (vidjeti u tom smislu presudu Pringle, t. 41. *supra*, EU:C:2012:756, t. 65., 104. i 131.).
- 49 Osim toga, već je bilo suđeno da je jedini cilj članka 122. UFEU-a financijska pomoć Unije, a ne država članica (presuda Pringle, t. 41. *supra*, EU:C:2012:756, t. 118.). Doista, uvođenje načela stanja nužde kako to zamišlja tužitelj, čak i pod pretpostavkom, kako on tvrdi, da takvo načelo može biti obuhvaćeno pojmom financijske pomoći u smislu navedene odredbe, ne može obuhvaćati mjere pomoći koje dodjeljuje Unija primjenom navedene odredbe jer se uvođenje takvog načela ne bi odnosilo samo na dug države članice prema Uniji, nego i na dugove koje navedena država ima prema drugim pravnim i fizičkim osobama, javnog ili privatnog prava, a ta situacija očito nije obuhvaćena predmetnom odredbom.
- 50 Iz toga slijedi da uvođenje načela stanja nužde, prema kojem bi državi članici bilo dopušteno da ne vrati cijeli ili dio svojeg duga, očito nije obuhvaćeno mjerama financijske pomoći koje je Vijeće ovlašteno usvojiti na temelju članka 122. stavka 2. UFEU-a.
- 51 Stoga se ni drugi prigovor ne može usvojiti.

– Prigovor koji se odnosi na povredu članka 136. stavka 1. točke (b) UFEU-a

- 52 Tužitelj smatra da Komisija pogrešno tvrdi da članak 136. stavak 1. UFEU-a, s jedne strane, može biti pravna osnova samo ako se mjere odnose na jačanje „proračunske discipline“ i, s druge strane, ne ovlašćuje Uniju da nadomjesti države članice u izvršavanju njihova proračunskog suvereniteta i obavljanju funkcija povezanih s državnim prihodima i rashodima.
- 53 Prema mišljenju tužitelja, načelo stanja nužde obuhvaćeno je smjernicama ekonomske politike u smislu članka 136. stavka 1. točke (b) UFEU-a jer je to načelo dio koordinacije i usklađivanja ekonomskih politika država članica u pogledu država koje se nalaze u stanju nužde te na taj način slijedi ciljeve koji su spojivi s vrijednostima Unije, odnosno, dobrobit narodâ, slobodu, sigurnost i pravdu, gospodarsku koheziju i solidarnost između država članica.
- 54 Mjere koje je na temelju gore navedene odredbe Vijeće ovlašteno usvajati u skladu s postupkom predviđenim u člancima 122. do 126. UFEU-a, što se tiče država članica europodručja, ne mogu se ograničiti samo na mjere koje se odnose na jačanje proračunske discipline. Također, nijedno ograničenje primjene navedenih mjera ne može biti opravdano navodnom povredom „proračunskog suvereniteta“ država članica jer bi takvo ograničenje bilo u izravnoj proturječnosti s mogućnošću donošenja mjera u vezi s proračunskom disciplinom i usto protivno klauzuli solidarnosti iz članka 222. UFEU-a, koja među ostalim predviđa zajedničko djelovanje država članica u slučaju nesreće izazvane ljudskim djelovanjem, kao što je to slučaj s Grčkom.
- 55 Komisija osporava argumentaciju tužitelja.
- 56 Članak 136. stavak 1. UFEU-a propisuje da „kako 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., uz iznimku postupka određenog člankom 126. stavkom 14., usvaja posebne mjere za države članice čija je valuta euro, radi „jačanja koordinacije i nadzora nad njihovom proračunskom disciplinom“ [članak 136. stavak 1. točka (a) UFEU-a] i „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“ [članak 136. stavak 1. točka (b) UFEU-a].
- 57 Međutim, ništa ne omogućuje zaključak, a tužitelj to nije ni dokazao, da bi uvođenje načela stanja nužde, koje bi državu članicu ovlástilo na jednostranu odluku o ukidanju javnog duga, imalo za cilj jačanje koordinacije proračunske discipline ili da bi bilo obuhvaćeno smjernicama ekonomske politike koje je Vijeće ovlašteno izraditi radi osiguranja pravilnog funkcioniranja ekonomske i monetarne unije.
- 58 Kao što je to Sud naveo u presudi Pringle, t. 41. *supra* (EU:C:2012:756, t. 51. i 64.), Unijina uloga u području ekonomske politike ograničena je na donošenje koordinacijskih mjera. Međutim, donošenje zakonodavnog akta kojim se dopušta izostanak povrata duga države članice, daleko je od toga da je obuhvaćeno pojmom smjernice ekonomske politike u smislu članka 136. stavka 1. točke (b) UFEU-a, odredbe na koju se oslanja ovaj prigovor, nego bi u stvarnosti imalo takav učinak da slobodnu volju ugovornih stranaka zamjenjuje zakonodavnim mehanizmom jednostranog napuštanja javnog duga, a što ta odredba očito ne dopušta.
- 59 Iz toga slijedi da je Komisija opravdano zaključila da prijedlog propisivanja načela stanja nužde, kako ga je zamislio tužitelj, očito nije obuhvaćen odredbama članka 136. stavka 1. UFEU-a.
- 60 Suprotno onomu što tvrdi tužitelj u tom kontekstu, odbijanje uvođenja takvog načela u tekstove Unije nije protivno ni klauzuli solidarnosti iz članka 222. UFEU-a, u skladu s kojom „Unija i njezine države članice zajednički djeluju u duhu solidarnosti ako je neka država članica meta terorističkog napada,



žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem“, ako ne zbog drugih razloga, tada zbog toga što se ta klauzula solidarnosti očito ne odnosi na ekonomsku i monetarnu politiku, niti na gospodarsku situaciju ili proračunske poteškoće država članica.

61 Stoga niti ovaj prigovor nije osnovan.

– Prigovor koji se odnosi na povredu pravila međunarodnog prava

62 Tužitelj navodi da je načelo stanja nužde priznala sudska praksa stalnog Međunarodnog suda kao pravilo međunarodnog prava koje opravdava prestanak plaćanja radi povrata duga, čak i jednostrano brisanje dijela duga, među ostalim, zbog razloga gospodarskog poretka te unutarne i vanjske sigurnosti države. Komisija nema temelj za odbijanje uključivanja tog pravila u pravni poredak Unije.

63 Osim toga, Opći sud je u rješenju od 19. rujna 2012., Grčka/Komisija (T-52/12 R, Zb., EU:T:2012:447, t. 54.) priznao postojanje takvog načela u posebnom kontekstu Helenske Republike izjavljujući da zbog iznimnih okolnosti gospodarske situacije u toj državi članici prioritet treba dati interesima države i stanovništva, a ne povratu, prema mišljenju Komisije, nezakonito dodijeljenih potpora.

64 Komisija osporava argumentaciju tužitelja.

65 Čak i pod pretpostavkom da postoji pravilo međunarodnog prava koje propisuje načelo stanja nužde prema kojem bi država članica bila ovlaštena da ne vrati javni dug u iznimnim situacijama, samo postojanje takvog načela međunarodnog prava ne bi, bez obzira na sve, bio dostatan temelj Komisijine zakonodavne inicijative s obzirom na to da u tu svrhu ne postoji nijedna dodijeljena nadležnost u Ugovorima, kao što to proizlazi iz ispitivanja različitih odredaba Ugovora na koje se poziva tužitelj u okviru ove tužbe.

66 Na taj način i četvrti prigovor valja odbiti pa, stoga, i ovaj tužbeni razlog u cijelosti.

67 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbu valja odbiti u cijelosti.

## **Troškovi**

68 Članak 134. stavak 1. Poslovnika Općeg suda propisuje da se svakoj stranci koja izgubi spor nalaže snošenje troškova ako je postavljen takav zahtjev.

69 U skladu s člankom 135. stavkom 1., iznimno, kad to zahtijeva pravičnost, Opći sud može odlučiti da stranka koja ne uspije u postupku, osim vlastitih troškova, snosi samo dio troškova druge stranke ili da ih ne snosi uopće.

70 Budući da je Komisija postavila zahtjev da se tužitelju naloži snošenje troškova i da on nije uspio u postupku, tužitelju se nalaže snošenje troškova. Naime, iako tužitelj navodi da postoje iznimni razlozi zbog kojih nije u mogućnosti platiti sve troškove, dostatno je navesti da, bez obzira na sve, taj navod nije potkrijepljen nikakvim konkretnim dokazom.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

### **1. Tužba se odbija.**

**2. Alexiosu Anagnostakisu nalaže se snošenje troškova.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 30. rujna 2015.

Potpisi