



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 10 maja 2017 r. \*

Prawo instytucjonalne — Europejska inicjatywa obywatelska — Transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne — Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa — Oczywisty brak uprawnień Komisji — Wniosek dotyczący przyjęcia aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów — Artykuł 11 ust. 4 TUE — Artykuł 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 211/2011 — Równość traktowania

W sprawie T-754/14

**Michael Efler**, zamieszkały w Berlinie (Niemcy), oraz inni skarżący, których imiona i nazwiska wymienione są w załączniku<sup>1</sup>, reprezentowani przez profesora B. Kempena,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej początkowo przez J. Laitenbergera i H. Krämera, a następnie przez H. Krämera oraz w końcu przez H. Krämera i F. Erlbachera, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie wniesione na podstawie art. 263 TFUE w celu doprowadzenia do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2014) 6501 final z dnia 10 września 2014 r. w sprawie odmowy rejestracji europejskiej inicjatywy obywatelskiej o nazwie „Stop TTIP”,

SĄD (pierwsza izba)

w składzie: H. Kanninen, prezes, E. Buttigieg (sprawozdawca) i L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 września 2016 r.,

wydaje następujący

\* Język postępowania: niemiecki

<sup>1</sup> — Lista pozostałych skarżących jest załączona wyłącznie do wersji doręczonej stronom.

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 Decyzją z dnia 27 kwietnia 2009 r. Rada Unii Europejskiej upoważniła Komisję Wspólnot Europejskich do wszczęcia negocjacji z Kanadą w celu zawarcia umowy o wolnym handlu, zatytułowanej następnie „Kompleksową umową gospodarczo-handlową” (Comprehensive Economic and Trade Agreement, zwanej dalej „CETA”). Decyzją z dnia 14 czerwca 2013 r. Rada upoważniła Komisję do wszczęcia negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi w celu zawarcia umowy o wolnym handlu, zatytułowanej następnie „Transatlantyckim partnerstwem handlowo-inwestycyjnym” (Transatlantic Trade and Investment Partnership, zwanej dalej „TTIP”).
- 2 W dniu 15 lipca 2014 r. skarżący, Michael Efler oraz pozostali skarżący, których imiona i nazwiska wymienione są w załączniku, w charakterze członków utworzonego w tym celu komitetu obywatelskiego, przekazali Komisji wnioski o zarejestrowanie proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej (zwanej dalej „EIO”) o nazwie „Stop TTIP” (zwanej dalej „proponowaną EIO”). Proponowana EIO wskazuje, że jej przedmiotem jest, aby „Komisja Europejska [...] zaleciła Radzie unieważnienie mandatu do negocjacji dotyczących [TTIP] oraz niezawieranie [CETA]”. Jako założone cele proponowana EIO wymienia, że chodzi o „uniemożliwienie TTIP oraz CETA, gdyż zawierają one szereg problematycznych kwestii, takich jak procedury rozstrzygania sporów między inwestorami a państwami oraz przepisy dotyczące współpracy regulacyjnej zagrażające demokracji i państwu prawa [...], zapobieżenie temu, aby nieprzejrzyste negocjacje nie doprowadziły do osłabienia zasad ochrony pracy, ochrony socjalnej, ochrony środowiska, ochrony życia prywatnego i ochrony konsumentów oraz aby usługi publiczne (np. zaopatrzenie w wodę) i kultura nie zostały poddane deregulacji”, a także wspieranie „odmiennej polityki handlowej i inwestycyjnej w [Unii Europejskiej]”. Proponowana EIO będąca przedmiotem sporu odwołuje się do art. 207 TFUE i 218 TFUE jako podstawy prawnej proponowanego działania.
- 3 Decyzją C(2014) 6501 z dnia 10 września 2014 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja odmówiła zarejestrowania proponowanej EIO na podstawie art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 211/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. 2011, L 65, s. 1).
- 4 Zaskarżona decyzja stanowi w istocie, że decyzja Rady upoważniająca Komisję do wszczęcia negocjacji w celu zawarcia umowy z państwem trzecim nie jest aktem prawnym Unii Europejskiej, a zalecenie z tym związane nie stanowi zatem odpowiedniego wniosku w rozumieniu art. 11 ust. 4 TUE i art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011, w zakresie, w jakim taka decyzja stanowi akt przygotowawczy w świetle późniejszej decyzji Rady zezwalającej na podpisanie umowy w wynegocjowanej formie oraz zawarcie tej umowy. Taka decyzja przygotowawcza wywołuje skutki prawne wyłącznie między zainteresowanymi instytucjami, bez zmiany prawa Unii, w przeciwieństwie do decyzji o podpisaniu i zawarciu danej umowy, która mogłaby być przedmiotem EIO. Komisja wnioskuje z tego, że należy odmówić zarejestrowania proponowanej EIO, gdyż dąży ona do przedstawienia Radzie zalecenia w sprawie przyjęcia decyzji o cofnięciu upoważnienia do wszczęcia negocjacji dotyczących TTIP.
- 5 Zaskarżona decyzja stanowi ponadto, że w zakresie, w jakim proponowana EIO może być postrzegana jako zachęcająca Komisję do nieprzedkładania Radzie wniosków w sprawie decyzji Rady dotyczących podpisania i zawarcia CETA lub TTIP lub do przedłożenia Radzie wniosków w sprawie decyzji dotyczących braku upoważnienia do podpisania tych umów lub niezawierania ich, takie działanie nie jest również objęte zakresem stosowania art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011, zgodnie z którym EIO dotyczy przyjęcia aktów prawnych koniecznych do stosowania traktatów i wywierających autonomiczne skutki prawne.

- 6 Zaskarżona decyzja stanowi, że proponowana EIO wykracza w konsekwencji poza kompetencje Komisji, zgodnie z którymi może ona przedłożyć wniosek dotyczący unijnego aktu prawnego w celu stosowania traktatów w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 w związku z art. 2 ust. 1 tegoż rozporządzenia.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 7 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 listopada 2014 r. skarżący wnieśli skargę w niniejszej sprawie.
- 8 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 kwietnia 2016 r. skarżący złożyli wniosek o zastosowanie środka tymczasowego, który został odrzucony postanowieniem z dnia 23 maja 2016 r., Efler i in./Komisja (T-754/14 R, niepublikowanym, EU:T:2016:306). Pismem z dnia 17 lipca 2016 r. skarżący wnieśli na podstawie art. 57 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odwołanie, które zostało odrzucone postanowieniem wiceprezesa Trybunału z dnia 29 września 2016 r., Efler i in./Komisja [C-400/16 P(R), niepublikowane, EU:C:2016:735].
- 9 Skarżący wnoszą do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 10 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
  - obciążenie skarżących kosztami postępowania.

### **Co do prawa**

- 11 Na poparcie skargi skarżący podnoszą dwa zarzuty – pierwszy dotyczy naruszenia art. 11 ust. 4 TUE, art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, a drugi dotyczy naruszenia zasady równego traktowania.
- 12 Co się tyczy pierwszego zarzutu skarżący zauważają w pierwszej kolejności, że w zakresie, w jakim odmowa zarejestrowania proponowanej EIO wynika z faktu, iż decyzje Rady upoważniające do wszczęcia negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej są aktami przygotowawczymi, nie kwestionują oni, że decyzje te mają taki charakter. Jednakże nie inaczej jest w przypadku decyzji Rady zezwalających na podpisanie umowy międzynarodowej. Ponadto rozporządzenie nr 211/2011 dotyczy w sposób ogólny każdego aktu prawnego, nie ograniczając się do aktów wywołujących ostateczne skutki, a ani geneza odnośnych przepisów ani ich kontekst normatywny nie wskazują, by pojęcie „aktu prawnego” należało interpretować ściśle. Wreszcie decyzja o cofnięciu mandatu do negocjacji na rzecz Komisji prowadzi do zakończenia negocjacji, jest prawnie wiążąca, a zatem ma charakter ostateczny.
- 13 Skarżący zauważają w drugiej kolejności, że w zakresie, w jakim podstawą odmowy zarejestrowania proponowanej EIO jest okoliczność, że decyzje Rady upoważniające do wszczęcia negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej wywołują skutki wyłącznie między odnośnymi instytucjami, szerokie pojęcie aktu prawnego zawarte w art. 288–292 TFUE uniemożliwia odmówienie takiego charakteru decyzjom Komisji podjętym poza zwykłą procedurą ustawodawczą i wykluczenie ich z zakresu stosowania przepisów dotyczących EIO, w sytuacji gdy decyzje te są prawnie wiążące. Ani z treści traktatów, ani z ich systematyki, ani z założonych w nich celów nie wynika, by zasada

demokracji, na której opiera się Unia, powinna znajdować zastosowanie wyłącznie do osób, do których odnosi się lub których dotyczy dany akt prawny. Komisja zaprzecza sobie również, przyznając ponadto, że dopuszczalna jest EIO obejmująca przyzwolenie lub potwierdzenie w odniesieniu do podpisana i zawarcia umowy, której przedmiot i treść są już ustalone.

- 14 W trzeciej kolejności skarżący zauważają, że w zakresie, w jakim zaskarżona decyzja jest oparta na domniemanym „destrukcyjnym” charakterze wniosków dotyczących aktów w sprawie cofnięcia Komisji mandatu do negocjacji w celu zawarcia TTIP i przełożenia Radzie wniosku o braku zezwolenia na podpisanie TTIP i CETA lub o niezawieraniu ich, takie wnioski nie mogą być pozbawione skuteczności z uwagi na to, że zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE i art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011 proponowany akt prawny ma służyć „stosowaniu traktatów”, gdyż proponowane akty doprowadziłyby w takiej czy w innej formie do uruchomienia podstaw kompetencji wynikających z prawa pierwotnego. Zdaniem skarżących ogólne prawo obywateli do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii obejmuje możliwość działania w celu zmiany obowiązujących aktów prawa wtórnego, wprowadzenia do nich poprawek lub doprowadzenia do stwierdzenia ich nieważności w całości lub w części. Zarejestrowanie proponowanej EIO prowadziłyby do umocnienia debaty publicznej, co stanowi podstawowy cel każdej EIO.
- 15 Ponadto jeżeli, jak twierdzi Komisja po raz pierwszy w odpowiedzi na skargę, każdy rodzaj traktatu międzynarodowego, niezależnie od tego, czy jego celem jest uchylenie obowiązującego już traktatu, czy też wprowadzenie całkiem nowego traktatu, może być przedmiotem EIO, to byłoby niespójne, gdyby inicjatywa ta nie mogła mieć na celu przeszkodzenia w zawarciu traktatu w toku negocjacji.
- 16 Skarżący dodają, że wniosek do Rady dotyczący niezatwierdzenia CETA nie wyklucza, że w późniejszym czasie mogą zostać opracowane zmienione propozycje transatlantyckich umów o wolnym handlu.
- 17 Wreszcie proponowana EIO nie wykracza w żadnym razie „w sposób oczywisty” poza kompetencje Komisji, jak wymaga tego art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011.
- 18 Komisja zauważa na wstępie, że zarzut oparty na naruszeniu art. 11 ust. 4 TUE jest bezskuteczny, gdyż punktem odniesienia przy dokonywaniu kontroli legalności decyzji Komisji dotyczących rejestrowania proponowanych EIO jest rozporządzenie nr 211/2011, przyjęte na podstawie art. 24 akapit pierwszy TFUE.
- 19 Komisja podnosi następnie, że decyzja Rady upoważniająca do wszczęcia negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej, w przeciwieństwie do decyzji Rady o podpisaniu takiej umowy, ma charakter wyłącznie przygotowawczy, jako że wywołuje ona skutki prawne wyłącznie w stosunkach między instytucjami. Tymczasem systemowa i celowościowa wykładnia art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 prowadziłyby do wniosku, zgodnie z którym akt prawny o charakterze wyłącznie przygotowawczym nie może być aktem prawnym w rozumieniu tych przepisów.
- 20 Ponadto zdaniem Komisji wyłącznie akty prawne, których skutki wykraczają poza stosunki między instytucjami Unii, mogą być przedmiotem EIO, gdyż demokratyczne uczestnictwo, któremu ma ona sprzyjać, ma na celu, aby obywatele byli zaangażowani w decyzje w sprawach, które dotyczą przynajmniej potencjalnie ich własnej sfery prawnej. Rada i Komisja posiadają pośrednią legitymację demokratyczną wystarczającą do przyjęcia aktów, których skutki prawne ograniczałyby się do instytucji.
- 21 Ponadto zdaniem Komisji proponowana EIO obchodzi zasadę, zgodnie z którą EIO nie może zwrócić się do niej o nieskładanie wniosku dotyczącego określonego aktu prawnego lub zaproponowanie decyzji w sprawie nieprzyjęcia określonego aktu prawnego. Brzmienie art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011, w zakresie, w jakim odwołuje się do „działań, jakie [Komisja] zamierza podjąć”, zakłada bowiem, że wyłącznie EIO, które dążą do przyjęcia aktu prawnego mającego określoną treść lub

stwierdzenia nieważności obowiązującego aktu prawnego byłyby dopuszczalne. Gdyby Komisja ogłosiła w komunikacie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011, że nie zamierza złożyć wniosku dotyczącego odpowiedniego aktu prawnego, wynikałoby z tego niemożliwe do zaakceptowania polityczne ograniczenie jej prawa inicjatywy. Co więcej, funkcja EIO polegająca na skłonieniu Komisji do publicznego podjęcia tematu będącego przedmiotem EIO i wywołaniu w ten sposób debaty publicznej mogłaby zostać w pełni wypełniona wyłącznie w drodze propozycji EIO mającej na celu przyjęcie aktu prawnego mającego określoną treść lub uchylene obowiązującego aktu prawnego. EIO, która wnosi o nieprzyjęcie decyzji Rady, nie mogłaby również spełnić funkcji polegającej na wszczęciu debaty politycznej po raz pierwszy i stanowiłaby niedopuszczalną ingerencję w przebieg toczącej się procedury ustawodawczej.

- 22 Wreszcie sugestia decyzji Rady o niezatwierdzeniu TTIP lub CETA zawarta w proponowanej EIO nie ma autonomicznego zakresu względem samego nieprzyjęcia decyzji Rady zatwierdzającej zawarcie umowy, co oznacza, że taka decyzja byłaby prawnie zbędna. Mająca taki cel EIO odpowiadałaby funkcjonalnie EIO wnoszącej o wstrzymanie się przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego i byłaby z tego tytułu niedopuszczalna.
- 23 Sąd przypomina, że art. 11 ust. 4 TUE stanowi, że obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których zdaniem obywateli stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii.
- 24 Jak wskazuje zatem motyw 1 rozporządzenia nr 211/2011, na mocy którego Parlament Europejski i Rada przyjęli zgodnie z art. 24 akapit pierwszy TFUE przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych przy zgłaszaniu EIO w rozumieniu art. 11 TUE, traktat UE wzmacnia obywatelstwo Unii i dalej usprawnia demokratyczne funkcjonowanie Unii, stanowiąc między innymi, że każdy obywatel ma mieć prawo do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii za pośrednictwem EIO (wyroki: z dnia 30 września 2015 r., Anagnostakis/Komisja, T-450/12, odwołanie w toku, EU:T:2015:739, pkt 26; z dnia 19 kwietnia 2016 r., Costantini i in./Komisja, T-44/14, EU:T:2016:223, pkt 53, 73). Zgodnie z tym motywem mechanizm ten umożliwia obywatelom bezpośrednio zwrócenie się do Komisji o przedłożenie wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów, tak jak może to uczynić Parlament na mocy art. 225 TFUE, a Rada na mocy art. 241 TFUE.
- 25 W tym celu art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011 definiuje EIO jako inicjatywę przedłożoną Komisji zgodnie z tym rozporządzeniem, wzywającą Komisję do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, „odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii”, w sytuacji gdy inicjatywa taka otrzymała wsparcie co najmniej miliona kwalifikujących się sygnatariuszy pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich.
- 26 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) i art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 211/2011 Komisja odmawia rejestracji proponowanej EIO, jeżeli wykracza ona w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania „wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów”.
- 27 Artykuł 10 ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia przewiduje, że w przypadku otrzymania EIO przez Komisję zgodnie z art. 9 tego rozporządzenia wydaje ona w ciągu trzech miesięcy komunikat zawierający jej prawne i polityczne wnioski dotyczące EIO, „działań, jakie ewentualnie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań”.
- 28 Co się tyczy zakresu proponowanej EIO skarżący stwierdzili w odpowiedzi na pytanie zadane na rozprawie, że nie miała ona na celu zwrócenia się do Komisji o nieskładanie Radzie wniosku dotyczącego aktu zezwalającego na podpisanie TTIP i CETA oraz zawarcie tych umów, lecz zwrócenie

się do Komisji o przedłożenie Radzie, po pierwsze, wniosku dotyczącego aktu Rady w sprawie cofnięcia mandatu negocjacyjnego w celu zawarcia TTIP, a po drugie, wniosku dotyczącego aktu Rady w sprawie braku zezwolenia Komisji na podpisanie TTIP i CETA oraz niezawierania ich.

- 29 Ponadto niniejsza skarga nie dotyczy kompetencji Unii w zakresie negocjowania umów TTIP i CETA, a skarżący kwestionują uzasadnienie podane w zaskarżonej decyzji dla odmowy zarejestrowania proponowanej EIO w zakresie, w jakim ma ona doprowadzić do zakończenia mandatu negocjacyjnego w celu zawarcia TTIP oraz uniemożliwienia podpisania i zawarcia CETA i TTIP.
- 30 W tym względzie z zaskarżonej decyzji wynika, że zdaniem Komisji okoliczność, iż decyzja Rady upoważniająca do wszczęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej ma przygotowawczy charakter i wywołuje skutki prawne wyłącznie między instytucjami, uniemożliwia uznanie tej decyzji za akt prawny w rozumieniu odnośnych przepisów i sprzeciwia się zarejestrowaniu proponowanej EIO, jako zmierzającej do wycofania takiej decyzji. Byłoby tak również w przypadku propozycji EIO zwracającej się do Komisji o przedłożenie Radzie wniosku w sprawie decyzji o braku zezwolenia na podpisanie omawianych umów lub niezawieraniu ich, gdyż taka decyzja nie wywoływałaby autonomicznych skutków prawnych, podczas gdy zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011 EIO zmierza do przyjęcia aktów prawnych koniecznych do „stosowani[a] traktów”, co nie zachodzi w niniejszym przypadku.
- 31 Jak zauważono zatem powyżej, Komisja odmawia rejestracji proponowanej EIO, jeżeli wykracza ona w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania „wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów”.
- 32 Wiadomo jest, że Komisja może z własnej inicjatywy przedstawić Radzie wniosek dotyczący aktu o cofnięciu jej mandatu upoważniającego ją do wszczęcia negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej. Nic również nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja przestawiła Radzie wniosek w sprawie decyzji o ostatecznym braku zezwolenia na podpisanie negocjowanej umowy lub o niezawieraniu jej.
- 33 Komisja podnosi jednak, że proponowana EIO nie może dotyczyć takich aktów, i powołuje się, po pierwsze, na charakter przygotowawczy i brak skutków prawnych wobec podmiotów innych niż instytucje aktu dotyczącego wszczęcia negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej, oraz po drugie, na okoliczność, że akty prawne, których przyjęcie jest przedmiotem wniosku, nie są konieczne do „stosowania traktatów”.
- 34 Należy stwierdzić na wstępie, że strony zgadzają się, iż decyzja Rady upoważniająca Komisję, zgodnie z art. 207 TFUE i 218 TFUE, do wszczęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej stanowi akt przygotowawczy w świetle późniejszej decyzji o podpisaniu i zawarciu takiej umowy i że wywołuje ona skutki prawne między Unią a jej państwami członkowskimi, a także między instytucjami Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 40; z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 28).
- 35 Tymczasem, jak słusznie zauważają skarżący, pojęcie aktu prawnego w rozumieniu art. 11 ust. 4 TUE, art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011 i art. 4 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia nie może w braku jakichkolwiek innych wskazań być rozumiane, jak czyni to Komisja, jako ograniczające się wyłącznie do ostatecznych aktów prawnych Unii wywołujących skutki prawne wobec osób trzecich.
- 36 Ani treść odnośnych przepisów, ani cele w nich założone nie uzasadniają w szczególności, aby decyzja upoważniająca do wszczęcia negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej, takiej jak w niniejszym przypadku TTIP i CETA, podjęta na podstawie art. 207 ust. 3 i 4 TFUE oraz art. 218 TFUE, a która w sposób oczywisty stanowi decyzję w rozumieniu art. 288 akapit

czwarty TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 40; z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 28), została wykluczona z pojęcia aktu prawnego do celów EIO.

- 37 Wręcz przeciwnie, zasada demokracji, która, jak stanowią w szczególności preambuła traktatu UE, art. 2 TUE oraz preambuła Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy do podstawowych wartości, na których oparta jest Unia, jak też cel, do realizacji którego dąży w szczególności mechanizm EIO, polegający na usprawnieniu demokratycznego funkcjonowania Unii poprzez przyznanie każdemu obywatelowi prawa do uczestnictwa w życiu demokratycznym (zob. pkt 24 powyżej), nakazują przyjęcie wykładni pojęcia aktu prawnego jako obejmującego akty prawne takie jak decyzja o wszczęciu negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej, która zmierza bezsprzecznie do zmiany porządku prawnego Unii.
- 38 W istocie teza broniona przez Komisję, zgodnie z którą Rada i Komisja posiadają pośrednią demokratyczną legitymację wystarczającą do przyjęcia aktów prawnych niewywołujących skutków prawnych wobec osób trzecich, powodowałaby istotne ograniczenie stosowania mechanizmu EIO jako instrumentu udziału obywateli Unii w jej działalności normatywnej w drodze zawierania umów międzynarodowych. W zakresie, w jakim uzasadnienie podane w zaskarżonej decyzji może, stosownie do okoliczności, być postrzegane jako uniemożliwiające ostatecznie obywatelom Unii zaproponowanie wszczęcia negocjacji w sprawie mającego być przedmiotem rokowań nowego traktatu za pośrednictwem EIO, argument ten jest w sposób oczywisty sprzeczny z celami założonymi w traktacie oraz rozporządzeniu nr 211/2011, a zatem nie może być uznany.
- 39 W konsekwencji należy również odrzucić tezę bronioną przez Komisję w zaskarżonej decyzji, zgodnie z którą decyzja o cofnięciu upoważnienia do wszczęcia negocjacji w celu zawarcia TTIP jest wykluczona z pojęcia aktu prawnego do celów proponowanej EIO z uwagi na fakt, że rzeczony upoważnienie nie jest objęte tym pojęciem ze względu na jego przygotowawczy charakter i brak skutków prawnych wobec osób trzecich. Jest tak tym bardziej, że jak zauważają słuźący, decyzja o cofnięciu upoważnienia do wszczęcia negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej, z uwagi na to, że prowadzi do zakończenia takich negocjacji, nie może być uznana za akt przygotowawczy, ale posiada jako taka charakter ostateczny.
- 40 Ponadto sprzeciwiając się rejestracji proponowanej EIO, Komisja podnosi również, że akty Rady, których przyjęcia dotyczy ta inicjatywa, w szczególności decyzje Rady o niepodpisaniu lub niezawieraniu TTIP i CETA, są równoznaczne z aktami o „destrukcyjnym” charakterze, które nie są podejmowane do celów „stosowania traktatów” i w rezultacie nie mogą być przedmiotem EIO.
- 41 W związku z tym należy stwierdzić, że przepisy dotyczące EIO nie zawierają żadnej wskazówki, zgodnie z którą niemożliwe byłoby podjęcie przez obywateli działań w celu przeszkodzenia w przyjęciu aktu prawnego. O ile bez wątplenia, zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE oraz art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011, proponowany akt prawny powinien przyczyniać się do stosowania traktatów, o tyle jest tak na pewno w przypadku aktów, których celem jest uniemożliwienie zawarcia TTIP i CETA, które zmierzają do zmiany porządku prawnego Unii.
- 42 Jak zauważyli słuźący, cel obejmujący udział w życiu demokratycznym Unii, który leży u podstaw mechanizmu EIO, obejmuje w sposób oczywisty możliwość złożenia wniosku o zmianę obowiązujących aktów prawnych lub ich wycofania w części lub w całości.
- 43 W związku z tym nic nie uzasadnia także wykluczenia z debaty demokratycznej aktów prawnych dążących do cofnięcia decyzji zezwalającej na wszczęcie negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej, jak też aktów mających na celu uniemożliwienie podpisania i zawarcia takiej umowy, które to akty, wbrew stanowisku Komisji, wywołują bez wątplenia autonomiczne skutki prawne, uniemożliwiając, stosownie do okoliczności, zapowiadaną zmianę prawa Unii.

- 44 Teza broniona przez Komisję, która wydaje się wynikać z zaskarżonej decyzji, oznaczałaby w ostateczności, że EIO może odnosić się wyłącznie do decyzji Rady w sprawie zawarcia lub zezwolenia na podpisanie umów międzynarodowych, co do których instytucje Unii podjęły inicjatywę i które były uprzednio przedmiotem negocjacji z ich strony, uniemożliwiając jednocześnie obywatelom Unii odwołanie się do mechanizmu EIO w celu zaproponowania zmian lub odejścia od takich umów. Prawdą jest, że przed Sądem Komisja twierdziła, że EIO może, stosownie do okoliczności, obejmować również wniosek w sprawie wszczęcia negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej. Otóż nic nie uzasadnia w tym ostatnim przypadku zobowiązania autorów proponowanej EIO do oczekiwania na zawarcie umowy, aby móc następnie zakwestionować jej zasadność.
- 45 Nie można również uwzględnić argumentu Komisji, że akty, o których przedłożenie Radzie zwraca się do Komisji proponowana EIO, prowadziłyby do niedopuszczalnej ingerencji w przebieg toczącego się procesu ustawodawczego. Celem, do realizacji którego dąży EIO, jest bowiem umożliwienie obywatelom Unii szerszego udziału w życiu demokratycznym Unii, w szczególności poprzez szczegółowe przedstawienie Komisji kwestii podniesionych przez EIO, zwrócenie się do tej instytucji o przedłożenie wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii, stosownie do okoliczności, po uprzednim przedstawieniu EIO w ramach publicznego wysłuchania w Parlamencie zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 211/2011, i w rezultacie wszczęcie debaty demokratycznej bez konieczności czekania na przyjęcie aktu prawnego, do którego zmiany lub wycofania dąży się ostatecznie.
- 46 Przyznanie takiej możliwości nie stanowi również naruszenia zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64), gdyż to Komisja podejmuje decyzję, czy pozytywie rozpatrzy wniosek dotyczący EIO, przedstawiając zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski dotyczące EIO, informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań.
- 47 W rezultacie nie będąc bynajmniej ingerencją w przebieg toczącego się procesu ustawodawczego, proponowana EIO stanowi wyraz rzeczywistego udziału obywateli Unii w unijnym życiu demokratycznym, nie prowadząc do zakwestionowania równowagi instytucjonalnej założonej w traktatach.
- 48 Wreszcie nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby ewentualne działania „jakie zamierza podjąć” Komisja w rozumieniu art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011, obejmowały skierowany do Rady wniosek o przyjęcie przez nią aktów, których dotyczy proponowana EIO. Wbrew twierdzeniem Komisji nic nie sprzeciwia się temu, aby stosownie do okoliczności instytucje Unii wynegocjowały i zawarły nowe propozycje transatlantyckich umów o wolnym handlu w wyniku przyjęcia przez Radę aktów będących przedmiotem proponowanej EIO.
- 49 W świetle ogółu powyższych uwag należy stwierdzić, że poprzez odmowę zarejestrowania proponowanej EIO Komisja naruszyła art. 11 ust. 4 TUE, a także art. 4 ust. 2 lit. b) w związku z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011.
- 50 W rezultacie należy uwzględnić zarzut pierwszy i skargę w całości, bez konieczności rozstrzygnięcia w przedmiocie zarzutu drugiego.

### **W przedmiocie kosztów**

- 51 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami niniejszego postępowania, a także kosztami związanymi z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego, zgodnie z żądaniem skarżących.



Z powyższych względów,

SĄD (pierwsza izba),

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2014) 6501 final z dnia 10 września 2014 r. w sprawie odmowy rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej o nazwie „Stop TTIP”.**
- 2) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty i zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Michaela Eflera oraz pozostałych skarżących, których imiona i nazwiska wymienione zostały w załączniku, w tym kosztami postępowania w przedmiocie środka tymczasowego.**

Kanninen

Buttigieg

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 10 maja 2017 r.

Podpisy