



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (prvá komora)

z 10. mája 2017*

„Inštitucionálne právo — Európska iniciatíva občanov — Transatlantické obchodné a investičné partnerstvo — Komplexná hospodárska a obchodná dohoda — Zjavný nedostatok právomocí Komisie — Návrh právneho aktu na účely uplatňovania Zmlúv — Článok 11 ods. 4 ZFEÚ — Článok 2 ods. 1 a článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia (EÚ) č. 211/2011 — Rovnosť zaobchádzania“

Vo veci T-754/14,

Michael Efler, bydliskom v Berlíne (Nemecko), a ďalší žalobcovia, ktorých mená sú uvedené v prílohe¹,
v zastúpení: B. Kempen, profesor,

žalobcovia,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: pôvodne J. Laitenberger a H. Krämer, neskôr H. Krämer a nakoniec H. Krämer a F. Erlbacher, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh podaný na základe článku 263 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia Komisie C(2014) 6501 final z 10. septembra 2014, ktorým sa zamietá žiadosť o registráciu návrhu európskej iniciatívy občanov s názvom „Stop TTIP“,

VŠEOBECNÝ SÚD (prvá komora),

v zložení: predseda komory H. Kanninen, sudcovia E. Buttigieg (spravodajca) a L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín,

tajomník: S. Bukšek Tomac, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 13. septembra 2016,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: nemčina.

¹ — Zoznam ďalších žalobcov je priložený len k verzii, ktorá bola doručená účastníkom konania.

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 1 Rozhodnutím z 27. apríla 2009 Rada Európskej únie poverila Komisiu Európskych spoločenstiev začatím rokovaní s Kanadou na účely uzavretia dohody o voľnom obchode, neskôr nazývanej „Komplexná hospodárska a obchodná dohoda“ (Comprehensive Economic and Trade Agreement, ďalej len „CETA“). Rozhodnutím zo 14. júna 2013 Rada poverila Komisiu začatím rokovaní so Spojenými štátmi americkými na účely uzavretia dohody o voľnom obchode, neskôr nazývanej „Transatlantické obchodné a investičné partnerstvo“ (Transatlantic Trade and Investment Partnership, ďalej len „TTIP“).
- 2 Dňa 15. júla 2014 žalobcovia, pán Michael Efler a ďalší žalobcovia, ktorých mená sú uvedené v prílohe, ako členovia občianskeho výboru založeného na tieto účely, predložili Komisii žiadosť o registráciu návrhu európskej iniciatívy občanov (ďalej len „ICE“) s názvom „Stop TTIP“ (ďalej len „návrh ICE“). Predmetom návrhu ICE je požiadavka, aby „Európska komisia... odporučila Rade zrušiť mandát udelený na rokovania o [TTIP] a neuzavrieť [CETA]“. Ako sledovaný cieľ sa v návrhu ICE uvádza „snaha zabrániť dohodám TTIP a CETA, lebo obsahujú viacero kritických bodov, ako sú riešenia sporov medzi investormi a štátmi a ustanovenia o spolupráci v oblasti právnej úpravy, ktoré ohrozujú demokraciu a právny štát..., zabrániť tomu, aby netransparentné rokovania viedli k oslabeniu predpisov týkajúcich sa ochrany práce, sociálnej ochrany, ochrany životného prostredia, súkromného života a spotrebiteľov, a aby verejné služby (napr. dodávka vody) a oblasť kultúry boli deregulované“, a podporiť „jednotlivú obchodnú a investičnú politiku v [Európskej únii]“. Ako právny základ uvedenej iniciatívy návrh ICE uvádza články 207 a 218 ZFEÚ.
- 3 Rozhodnutím C(2014) 6501 z 10. septembra 2014 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) Komisia odmietla podľa článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 211/2011 zo 16. februára 2011 o iniciatíve občanov (Ú. v. EÚ L 65, 2011, s. 1) zaregistrovať návrh ICE.
- 4 Napadnuté rozhodnutie v podstate uvádza, že rozhodnutie Rady, ktorým sa poveruje Komisia začatím rokovaní na účely uzavretia dohody s treťou krajinou, nie je právnym aktom Európskej únie, a že odporúčanie, ktoré sa naň vzťahuje, nie je teda vhodným návrhom v zmysle článku 11 ods. 4 ZEÚ a článku 2 ods. 1 nariadenia č. 211/2011, lebo toto rozhodnutie je prípravným aktom vzhľadom na neskoršie rozhodnutie Rady, ktorým sa udeľuje súhlas na podpísanie dojednávanej dohody a jej uzavretie. Takéto prípravné rozhodnutie má údajne právne účinky len na vzťahy medzi dotknutými inštitúciami bez toho, aby došlo k zmene práva Únie, na rozdiel od toho, ako je to v prípade podpísania a uzavretia konkrétnej dohody, ktorá by mohla byť predmetom návrhu ICE. Komisia z toho vyvodzuje, že registrácia návrhu ICE v rozsahu, v akom sa týka výzvy na predloženie odporúčania Rade, aby prijala rozhodnutie o odobratí poverenia na začatie rokovaní na účely uzavretia TTIP, sa musí odmietnuť.
- 5 Napadnuté rozhodnutie navyše uvádza, že vzhľadom na to, že návrh ICE možno chápať tak, že vyzýva Komisiu, aby nepredložila Rade návrhy rozhodnutí Rady o podpísaní a uzavretí CETA alebo TTIP, alebo aby predložila Rade návrhy rozhodnutí, ktorými sa neudeľuje súhlas na podpísanie týchto dohôd alebo ich uzavretie, takáto výzva nespadá ani do pôsobnosti článku 2 ods. 1 nariadenia č. 211/2011, podľa ktorého je cieľom ICE prijatie právnych aktov potrebných na účely uplatňovania Zmlúv, ktoré majú samostatné právne účinky.
- 6 V napadnutom rozhodnutí sa na záver konštatuje, že návrh ICE z toho dôvodu nespadá do právomocí Komisie, podľa ktorých môže Komisia predložiť návrh právneho aktu Únie na účely uplatňovania Zmlúv v zmysle článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 v spojení s článkom 2 ods. 1 toho istého nariadenia.

Konanie a návrhy účastníkov konania

- 7 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 10. novembra 2014 podali žalobcovia túto žalobu.
- 8 Samostatným podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 15. apríla 2016 žalobcovia predložili návrh na nariadenie predbežného opatrenia, ktorý bol zamietnutý uznesením z 23. mája 2016, Efler a i./Komisia (T-754/14 R, neuvyverejnené, EU:T:2016:306). Návrhom zo 17. júla 2016 žalobcovia podali odvolanie podľa článku 57 druhého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, ktoré bolo zamietnuté uznesením podpredsedu Súdneho dvora z 29. septembra 2016, Efler a i./Komisia [C-400/16 P(R), neuvyverejnené, EU:C:2016:735].
- 9 Žalobcovia navrhujú, aby Všeobecný súd:
- zrušil napadnuté rozhodnutie,
 - uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania,
- 10 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:
- zamietol žalobu,
 - uložil žalobcom povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

- 11 Žalobcovia na podporu svojej žaloby uvádzajú dva žalobné dôvody, pričom prvý sa zakladá na porušení článku 11 ods. 4 ZEÚ, článku 2 ods. 1 a článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, a druhý na porušení zásady rovnosti zaobchádzania.
- 12 Pokiaľ ide o prvý žalobný dôvod, žalobcovia po prvé tvrdia, že v rozsahu, v akom sa odmietnutie registrácie návrhu ICE zakladá na skutočnosti, že rozhodnutia Rady, ktorými poveruje začatím rokovaní na účely uzavretia medzinárodnej dohody, sú prípravnými aktmi, niet pochýb, že tieto rozhodnutia sú tejto povahy. Inak by to však nebolo ani v prípade rozhodnutí Rady, ktorými sa udeľuje súhlas na podpísanie medzinárodnej dohody. Okrem toho nariadenie č. 211/2011 vo všeobecnosti zahŕňa akýkoľvek právny akt, pričom sa neobmedzuje len na akty prijaté s konečnou platnosťou, a ani z vývoja dotknutých ustanovení nevyplýva, a ani ich normatívny kontext neuvádza, že pojem „právny akt“ by sa mal vykladať doslovne. Napokon rozhodnutie o odobratí mandátu udeleného Komisii na rokovania, ktoré by ukončilo rokovania, by bolo z právneho hľadiska záväzné a malo by povahu končeného rozhodnutia.
- 13 Žalobcovia po druhé tvrdia, že ak sa odmietnutie registrácie návrhu ICE zakladá na skutočnosti, že rozhodnutia Rady, ktorými sa poveruje začatím rokovaní na účely uzavretia medzinárodnej dohody, majú právne účinky len na vzťahy medzi dotknutými inštitúciami, širší pojem právneho aktu nachádzajúci sa v článkoch 288 až 292 ZFEÚ zakazuje nepriznať túto povahu rozhodnutiam Komisie prijatým mimo legislatívneho postupu a vyňať ich z oblasti uplatnenia ustanovení týkajúcich sa ICE, keďže tieto rozhodnutia sú právne záväzné. Ani zo znenia zmlúv, ani z ich štruktúry, či cieľov, ktoré tieto zmluvy sledujú, nevyplýva, že by sa zásada demokracie, na ktorej spočíva Únia, mala uplatňovať len na osoby dotknuté predmetným právnym aktom, alebo na osoby, ktorých sa predmetný právny akt týka. Komisia si údajne tiež odporuje, keď okrem iného pripustila prípustnosť návrhu ICE na aklamáciu a potvrdenie, týkajúceho sa podpísania a uzavretia dohody, ktorej predmet a obsah už boli stanovené.

- 14 Žalobcovia po tretie tvrdia, že v rozsahu, v akom sa napadnuté rozhodnutie zakladá na údajnej „deštruktívnej“ povahe návrhov aktov, ktoré sa týkajú odobratia mandátu Komisii na rokovania na účely uzavretia TTIP, a predloženia návrhu Rade, aby neudelila súhlas na podpísanie TTIP a CETA alebo na uzavretie týchto dohôd, takéto návrhy nemôžu neuspieť z dôvodu, že v súlade s článkom 11 ods. 4 ZEÚ a článkom 2 ods. 1 nariadenia č. 211/2011 zamýšľaný právny akt by mal prispieť k „uplatňovaniu Zmlúv“, keďže navrhované akty by mali podľa žalobcov viesť k tomu, že sa v jednej či inej forme aktivujú základné právomoci vyplývajúce z primárneho práva. Podľa žalobcov všeobecné právo občanov zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie zahŕňa možnosť konať s cieľom dosiahnuť zmenu aktov platného sekundárneho práva, ich reformu alebo ich úplné alebo čiastočné zrušenie. Zaregistrovanie návrhu ICE by viedlo k širšej verejnej diskusii, čo je základným predmetom každej ICE.
- 15 Okrem toho, ako to prvýkrát uviedla Komisia vo vyjadrení k žalobe, hoci každý druh medzinárodnej dohody, ktorej cieľom je zrušenie existujúcej zmluvy alebo prijatie úplne novej zmluvy, by mohol byť predmetom návrhu ICE, bolo by rozporuplné, aby tento návrh nemohol mať za cieľ zabrániť uzavretiu dohody, o ktorej sa rokuje.
- 16 Žalobcovia dodávajú, že návrh predložený Rade, aby neodsúhlasila CETA, nevylučuje, že by nemohli byť následne vypracované zmenené návrhy transatlantických zmlúv o voľnom obchode.
- 17 Nakoniec návrh ICE v každom prípade nie je „zjavne“ mimo rámca právomocí Komisie, ako to vyžaduje článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011.
- 18 Komisia v prvom rade uvádza, že žalobný dôvod založený na porušení článku 11 ods. 4 ZEÚ je neúčinný, lebo nariadenie č. 211/2011, ktoré bolo prijaté na základe článku 24 prvého odseku ZFEÚ, predstavuje odkaz pre kontrolu zákonnosti rozhodnutí Komisie týkajúcich sa registrácie návrhov ICE.
- 19 Komisia ďalej tvrdí, že rozhodnutie Rady, ktoré jej povoľuje začať rokovania na účely uzavretia medzinárodnej dohody, oproti rozhodnutiu Rady o podpísaní takejto dohody, má len povahu prípravného aktu, lebo vyvoláva účinky len na vzťahy medzi inštitúciami. Systematický a teologický výklad článku 2 ods. 1 a článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 pritom vedie k záveru, podľa ktorého právny akt, ktorý má len povahu prípravného aktu, nie je právnym aktom v zmysle uvedených ustanovení.
- 20 Okrem toho podľa Komisie len právne akty, ktorých účinky idú nad rámec vzťahov medzi inštitúciami Únie, môžu byť predmetom návrhu ICE, pretože demokratická účasť, o ktorej podporu sa tento návrh usiluje, má za cieľ zapojiť občanov do rozhodovania o záležitostiach, ktoré sa aspoň potenciálne dotýkajú ich vlastnej právnej sféry. Rade a Komisii je priznaná nepriama demokratická legitimita dostatočná na prijatie aktov, ktorých účinky sa obmedzujú len na inštitúcie.
- 21 Okrem toho podľa Komisie návrh ICE je v rozpore s pravidlom, podľa ktorého jej nemôže byť prostredníctvom návrhu ICE predložená výzva, aby nenavrhol konkrétny právny akt, alebo navrhla rozhodnutie o neprijatí konkrétneho právneho aktu. Znenie článku 10 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 211/2011, keďže odkazuje na „opatrenia, ktoré má v úmysle prijať“, predpokladá, že sú povolené len návrhy ICE, ktoré sa týkajú prijatia právneho aktu, ktorý má presný obsah, alebo zrušenia existujúceho právneho aktu. Ak by Komisia vo svojom oznámení podľa článku 10 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 211/2011 uviedla, že nemá v úmysle navrhnúť zodpovedajúci právny akt, vyplývalo by z toho neprijateľne politické obmedzenie jej práva iniciatívy. K tomu treba dodať, že úloha priznaná ICE, ktorá má Komisiu viesť k tomu, aby verejne riešila tému, ktorá je predmetom návrhu ICE, a iniciovať tak politickú debatu, môže byť v plnom rozsahu splnená len prostredníctvom návrhu ICE týkajúceho sa prijatia právneho aktu, ktorý má presný obsah, alebo zrušenia existujúceho právneho aktu. ICE, ktorá požaduje, aby nebolo prijaté rozhodnutie Rady, už nemôže splniť úlohu spustenia takejto politickej debaty po prvýkrát a predstavuje tak neprijateľný zásah do priebehu existujúceho legislatívneho postupu.

- 22 Nakoniec rozhodnutie Rady o neprijatí TTIP alebo CETA, ako to navrhuje návrh ICE, by nemalo samostatný význam v porovnaní s jednoduchým neprijatím rozhodnutia Rady, ktorým sa schvaľuje uzavretie dohody, takže takéto rozhodnutie by z právneho hľadiska bolo nadbytočné. ICE, ktorá má takýto predmet, by bola z funkčného hľadiska rovnaká ako ICE, ktorou sa navrhuje, aby nebol predložený návrh právneho aktu, a bola by z tohto dôvodu neprípustná.
- 23 Všeobecný súd pripomína, že článok 11 ods. 4 ZEÚ uvádza, že občania Únie, ktorých počet dosiahne najmenej jeden milión a ktorí sú štátnymi príslušníkmi významného počtu členských štátov, sa môžu ujať iniciatívy a vyzvať Európsku komisiu, aby v rámci svojich právomocí predložila vhodný návrh vo veciach, o ktorých sa občania domnievajú, že na účely uplatňovania Zmlúv je potrebný právny akt Únie.
- 24 Ako uvádza odôvodnenie 1 nariadenia č. 211/2011, ktorým Európsky parlament a Rada prijali podľa článku 24 prvého odseku ZFEÚ ustanovenia týkajúce sa postupov a podmienok požadovaných na predloženie návrhu ICE v zmysle článku 11 ZEÚ, Zmluva o EÚ posilňuje občianstvo Únie a ďalej zlepšuje demokratické fungovanie Únie okrem iného tým, že stanovuje právo každého občana zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie prostredníctvom ICE (rozsudky z 30. septembra 2015, Anagnostakis/Komisia, T-450/12, vec v odvolacom konaní, EU:T:2015:739, bod 26, a z 19. apríla 2016, Costantini a i./Komisia, T-44/14, EU:T:2016:223, body 53 a 73). Podľa toho istého odôvodnenia uvedený postup umožňuje občanom, podobne ako Parlamentu na základe článku 225 ZFEÚ a Rade na základe článku 241 ZFEÚ, aby sa priamo obracali na Komisiu so žiadosťou o to, aby predložila návrh právneho aktu Únie na účely uplatňovania Zmlúv.
- 25 Na tieto účely článok 2 ods. 1 nariadenia č. 211/2011 definuje ICE ako iniciatívu predloženú Komisii podľa tohto nariadenia, ktorou sa Komisia vyzýva, aby v rámci svojich právomocí predložila „vhodný návrh vo veciach, o ktorých sa občania domnievajú, že na účely uplatňovania [Z]mlúv je potrebný právny akt Únie“, a ktorú podporil najmenej jeden milión oprávnených signatárov pochádzajúcich najmenej z jednej štvrtiny všetkých členských štátov.
- 26 V súlade s článkom 4 ods. 2 písm. b) a článkom 4 ods. 3 nariadenia č. 211/2011 Komisia odmietne zaregistrovať návrh ICE, ak je zjavne mimo rámca jej právomocí, v zmysle ktorých môže predložiť „návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania [Z]mlúv“.
- 27 Článok 10 ods. 1 písm. c) toho istého nariadenia stanovuje, že keď je Komisii v súlade s článkom 9 tohto nariadenia predložená iniciatíva, do troch mesiacov uvedie v oznámení svoje právne a politické závery o ICE, „prípadné opatrenia, ktoré má v úmysle prijať, a odôvodnenie, prečo tieto opatrenia prijme alebo neprijme“.
- 28 Pokiaľ ide o rozsah návrhu ICE, žalobcovia v odpovedi na otázku, ktorá im bola položená na pojednávaní, spresnili, že jeho predmetom nie je vyzvať Komisiu, aby nepredložila Rade návrh aktu, ktorým by sa schvaľovalo podpísanie TTIP a CETA a uzavretie uvedených dohôd, ale že jeho cieľom je vyzvať Komisiu, aby predložila Rade jednak návrh aktu Rady, ktorým sa odoberá mandát na rokovania na účely uzavretia TTIP, a jednak návrh aktu Rady, ktorým sa Komisii neudeľuje súhlas na podpísanie TTIP a CETA a na uzavretie týchto dohôd.
- 29 Okrem toho táto žaloba sa netýka právomoci Únie rokovať o dohodách TTIP a CETA, ale žalobcovia spochybňujú dôvody uvedené v napadnutom rozhodnutí, na základe ktorých bolo odmietnuté zaregistrovanie návrhu ICE, lebo tento návrh má údajne za cieľ zrušiť mandát na rokovanie na účely uzavretia TTIP a zabrániť podpísaniu a uzavretiu CETA a TTIP.
- 30 V tejto súvislosti z napadnutého rozhodnutia vyplýva, že podľa Komisie skutočnosť, že rozhodnutie Rady, ktoré ju oprávňuje na začatie rokovaní týkajúcich sa uzavretia medzinárodnej zmluvy, je prípravnej povahy a vyvoláva právne účinky len na vzťahy medzi inštitúciami, bráni tomu, aby bolo uvedené rozhodnutie kvalifikované ako právny akt v zmysle dotknutej právnej úpravy a nepovoľuje

registráciu návrhu ICE v rozsahu, v akom sa dotýka zrušenia tohto rozhodnutia. Platí to aj v rozsahu, v akom návrh ICE vyzýva Komisiu, aby predložila Rade návrh rozhodnutia, ktorým sa neudelí súhlas na podpísanie predmetných dohôd alebo ich uzavretie, pretože takéto rozhodnutie nevyvoláva samostatné právne účinky, pričom podľa článku 2 ods. 1 nariadenia č. 211/2011 ICE navrhuje prijatie právnych aktov potrebných „na účely uplatňovania Zmlúv“, o čo však nejde v prejednávanej veci.

- 31 Ako bolo uvedené v predchádzajúcich bodoch, Komisia odmietne zaregistrovať návrhy ICE, ktoré sú zjavne mimo rámca právomocí Komisie „predložiť návrh právneho aktu Únie na účely uplatňovania Zmlúv“.
- 32 Je nesporné, že Komisia môže z vlastnej iniciatívy predložiť Rade návrh aktu, ktorým sa jej odoberie mandát, ktorý ju oprávňuje začať rokovania na účely uzavretia medzinárodnej dohody. Komisii sa tiež nemôže zabrániť, aby predložila Rade návrh rozhodnutia, ktorým sa v konečnom dôsledku neudeľuje súhlas na podpísanie vyjednávanej dohody alebo jej uzavretie.
- 33 Komisia však tvrdí, že návrh ICE sa nemôže týkať takýchto aktov a poukazuje jednak na prípravnú povahu aktu o začatí rokovaní na účely uzavretia medzinárodnej dohody a neexistenciu jeho právnych účinkov mimo inštitúcií, a jednak na skutočnosť, že právne akty, ktorých prijatie sa navrhuje, nie sú potrebné „na účely uplatňovania Zmlúv“.
- 34 Je nutné v prvom rade konštatovať, že účastníci konania súhlasia s tým, aby sa rozhodnutie Rady, ktorým v súlade s článkom 207 a 218 ZFEÚ poveruje Komisiu začatím rokovaní o uzavretí medzinárodnej dohody, posudzovalo ako právny akt z hľadiska neskoršieho rozhodnutia o podpísaní a uzavretí takejto dohody a že vyvoláva právne účinky medzi Úniou a členskými štátmi, ako aj medzi inštitúciami Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 4. septembra 2014, Komisia/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 40, a zo 16. júla 2015, Komisia/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, bod 28).
- 35 Ako správne tvrdia žalobcovia, pojem právny akt v zmysle článku 11 ods. 4 ZEÚ, článku 2 ods. 1 nariadenia č. 211/2011 a článku 4 ods. 2 písm. b) toho istého nariadenia pritom nemožno, keďže nič nenasvedčuje opak, chápať tak, ako to uvádza Komisia, že zahŕňa len konečné právne akty Únie, ktoré vyvolávajú právne účinky voči tretím osobám.
- 36 Ani znenie dotknutých ustanovení, ani nimi sledované ciele osobitne neodôvodňujú vylúčenie rozhodnutia, ktorým sa povoľuje začatie rokovaní na účely uzavretia medzinárodnej dohody, ako sú v prejednávanej veci TTIP a CETA, prijatého podľa článku 207 ods. 3 a 4 ZFEÚ a článku 218 ZFEÚ, a ktoré zjavne predstavuje rozhodnutie v zmysle článku 288 štvrtého odseku ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 4. septembra 2014, Komisia/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 40, a zo 16. júla 2015, Komisia/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, bod 28), z pojmu právny akt na účely ICE.
- 37 Naopak, zásada demokracie, ktorá, ako je uvedené najmä v preambule Zmluvy o EÚ a článku 2 ZEÚ, ako aj v preambule Charty základných práv Európskej únie, patrí medzi základné hodnoty, na ktorých spočíva Únia, rovnako ako aj cieľ, ktorý osobitne sleduje postup ICE spočívajúci v zlepšení demokratického fungovania Únie priznaním každému občanovi všeobecného práva na účasť na demokratickom živote (pozri bod 24 vyššie), nútia prijať výklad pojmu právny akt, ktorý zahŕňa právne akty, akým je rozhodnutie o začatí rokovaní na účely uzavretia medzinárodnej zmluvy, ktorá nepopierateľne vedie k zmene právneho poriadku Únie.
- 38 Stanovisko, ktoré obhajuje Komisia, podľa ktorého Rada a Komisia disponujú nepriamou demokratickou legitimitou dostatočnou na prijatie právnych aktov, ktoré nevyvolávajú právne účinky voči tretím osobám, by značne obmedzilo uplatnenie postupu ICE ako nástroja účasti občanov Únie na jej normatívnej činnosti prostredníctvom uzatvárania medzinárodných dohôd. Vzhľadom na skutočnosť, že odôvodnenie uvedené v napadnutom rozhodnutí by teda mohlo byť prípadne chápané

tak, že v konečnom dôsledku bráni občanom Únie predkladať návrhy k akémukoľvek začatiu rokovaní o novej zmluve, o ktorej sa má rokovať prostredníctvom ICE, uvedená argumentácia je zjavne v rozpore s cieľmi sledovanými Zmluvami, ako aj nariadením č. 211/2011, a nemožno ju preto pripustiť.

- 39 V dôsledku toho stanovisko, ktoré obhajuje Komisia v napadnutom rozhodnutí, podľa ktorého rozhodnutie o odobratí mandátu na začatie rokovaní na účely uzavretia TTIP možno vylúčiť z pojmu právny akt, pokiaľ ide o návrh ICE, z dôvodu, že uvedené poverenie ako také tento pojem nezahŕňa z dôvodu jeho prípravnej povahy a neexistencie účinkov voči tretím osobám, sa musí tiež zamietnuť. Platí to o to viac, ako správne uviedli žalobcovia, že rozhodnutie o odobratí poverenia na začatie rokovaní na účely uzavretia medzinárodnej dohody vzhľadom na to, že vedie k ukončeniu týchto rokovaní, nemožno kvalifikovať ako prípravný akt, ale má ako také povahu konečného aktu.
- 40 Okrem toho Komisia na odmietnutie registrácie návrhu ICE ešte tvrdí, že akty Rady, ktorých prijatie uvedený návrh navrhuje, osobitne rozhodnutia Rady nepodpísať alebo neuzavrieť TTIP a CETA, sú rovnocenné so „zničujúcimi“ aktmi, ktoré nie sú prijaté na účely „uplatňovania Zmlúv“, a preto nemôžu byť predmetom ICE.
- 41 Treba na to odpovedať, že právna úprava týkajúca sa ICE v nijakom prípade neuvádza, že by účasť občanov nemohla viesť k tomu, aby sa zabránilo prijatiu právneho aktu. Hoci v súlade s článkom 11 ods. 4 ZEÚ a článku 2 ods. 1 nariadenia č. 211/2011 navrhovaný právny akt istotne musí prispieť k uplatneniu Zmlúv, je to tak v prípade aktov, ktorých predmetom je zabrániť uzavretiu TTIP a CETA, ktoré vedú k zmene právneho poriadku Únie.
- 42 Ako správne uviedli žalobcovia, cieľ účasti na demokratickom živote sledovaný mechanizmom ICE zjavne zahŕňa možnosť požiadať o zmenu platných právnych aktov alebo ich zrušenie, v plnom rozsahu alebo sčasti.
- 43 Neexistuje nijaký dôvod ani na to, aby boli z demokratickej debaty vylúčené právne akty týkajúce sa zrušenia rozhodnutia, ktorým sa poveruje začatím rokovaní na účely uzavretia medzinárodnej dohody, či akty, ktorých predmetom je zabrániť podpísaniu a uzavretiu takejto dohody, ktoré na rozdiel od tvrdenia, ktoré obhajuje Komisia, nepopierateľne vyvolávajú samostatné právne účinky tým, že prípadne zabránia oznámenej zmene práva Únie.
- 44 Stanovisko, ktoré obhajuje Komisia, ako, zdá sa, vyplýva z napadnutého rozhodnutia, v konečnom dôsledku uvádza, že ICE sa môže týkať len rozhodnutia Rady uzavrieť alebo udeliť súhlas na podpísanie medzinárodných dohôd, v súvislosti s ktorými inštitúcie Únie preukázali iniciatívu a ktoré boli vopred prerokované, čím sa zabráni občanom Únie uplatniť mechanizmus ICE, aby navrhli zmeny alebo upustenie od takýchto dohôd. Iste, Komisia na Všeobecnom súde tvrdila, že ICE môže prípadne obsahovať aj návrh na začatie rokovaní na účely uzavretia medzinárodnej dohody. Nič však za uvedeného predpokladu neodôvodňuje, aby boli autori návrhu ICE nútení čakať na uzavretie dohody, aby mohli následne napadnúť len jej účelnosť.
- 45 Tvrdenie Komisie, podľa ktorého by akty, v prípade ktorých ju návrh ICE vyzýva, aby boli predložené Rade, viedli k neprípustnému zásahu do priebehu existujúceho legislatívneho postupu, nemôže uspieť. Cieľom, ktorý sleduje ICE, je totiž umožniť občanom väčšiu účasť na demokratickom živote Únie najmä tým, že sa Komisii podrobne vysvetlia otázky, ktoré kladie ICE, že sa táto inštitúcia vyzve, aby predložila návrh právneho aktu Únie po tom, čo prípadne predstavila ICE na verejnom vypočutí organizovanom v Parlamente v súlade s článkom 11 nariadenia č. 211/2011, a teda vyvolaním demokratickej debaty bez toho, aby sa čakalo na prijatie právneho aktu, ktorého zmena alebo odstúpenie od ktorého sa v konečnom dôsledku požaduje.
- 46 Pripustenie takejto možnosti nemá preto vplyv ani na zásadu inštitucionálnej rovnováhy charakteristickej pre inštitucionálnu štruktúru Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. apríla 2015, Rada/Komisia, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64), pretože Komisii prislúcha rozhodnúť o tom, či

vyhovie alebo nevyhovie ICE tak, že v súlade s článkom 10 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 211/2011 v oznámení uvedie svoje právne a politické závery o ICE, prípadne opatrenie, ktoré má v úmysle prijať, ako aj odôvodnenie, prečo toto opatrenie prijme alebo neprijme.

- 47 V dôsledku toho, hoci návrh ICE nijakým spôsobom nepredstavuje neprípustný zásah do priebehu existujúceho legislatívneho postupu, je vyjadrením skutočnej účasti občanov Únie na jej demokratickom živote bez toho, aby bola narušená inštitucionálna rovnováha, o ktorú sa snažia Zmluvy.
- 48 Nakoniec nijaký dôvod nebráni tomu, aby „prípadné“ opatrenie, ktoré má Komisia «v úmysle prijať» v zmysle článku 10 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 211/2011, mohlo spočívať v návrhu Rade, aby prijala akty, ktoré navrhuje návrh ICE. Na rozdiel od tvrdení Komisie, nič prípadne nebráni inštitúciám Únie, aby rokovali a uzatvárali nové návrhy transatlantických dohôd o voľnom obchode po tom, čo Rada prijme akty, ktoré sú predmetom návrhu ICE.
- 49 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy možno dospieť k záveru, že Komisia tým, že odmietla zaregistrovať návrh ICE, porušila článok 11 ods. 4 ZEÚ, ako aj článok 4 ods. 2 písm. b) v spojení s článkom 2 ods. 1 nariadenia č. 211/2011.
- 50 V dôsledku toho sa musí vyhovieť prvému žalobnému dôvodu, a teda žalobe v celom rozsahu, pričom nie je potrebné rozhodnúť o druhom žalobnom dôvode.

O trovách

- 51 Podľa článku 134 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia nemala vo veci úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť, aby v súlade s návrhmi žalobcov nahradila trovy tohto konania, ako aj trovy spojené s konaním o nariadení predbežného opatrenia.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (prvá komora)

rozhodol a vyhlásil:

- 1. Rozhodnutie Komisie C(2014) 6501 final z 10. septembra 2014, ktorým sa zamieta žiadosť o registráciu európskej iniciatívy občanov s názvom „Stop TTIP“, sa zrušuje.**
- 2. Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli pánovi Michaelovi Eflerovi a ďalším účastníkom konania, ktorých mená sú uvedené v prílohe, ako aj trovy spojené s konaním o nariadení predbežného opatrenia.**

Kanninen Buttigieg

Calvo-Sotelo

Ibáñez-Martín

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 10. mája 2017.

Signatures