



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MICHALA BOBKA,  
predstavljeni 29. julija 2019<sup>1</sup>

**Zadeva C-418/18 P**

**Puppinck in drugi  
proti**

**Evropski komisiji**

„Pritožba – Pravo institucij – Evropska državljanska pobuda (EDP) – Člen 11(4) PEU – Financiranje dejavnosti, ki vključujejo uničenje človeških zarodkov, s strani Unije – Raziskovalna politika – Javno zdravje – Razvojno sodelovanje – EDP, ki je dobila zahtevano število izjav o podpori – Sporočilo Komisije v skladu s členom 10(1)(c) Uredbe (EU) št. 211/2011 – Obveznosti Komisije v zvezi z uspešno EDP – Standard sodnega nadzora“

### I. Uvod

1. Patrick Grégor Puppinck in šest drugih oseb (v nadaljevanju: pritožniki) sestavljajo državljanski odbor evropske državljanske pobude, imenovane „Uno di noi“ („Eden izmed nas“) (v nadaljevanju: EDP). EDP je bila registrirana pri Evropski komisiji. V nadaljevanju je zbrala več kot milijon podpisov. Ker je tako dosegla predpisani prag, je bila predložena Evropski komisiji, ki je sprejela člane državljanskega odbora EDP. V Evropskem parlamentu je bila nato organizirana javna predstavitev, namenjena razpravi o EDP. Komisija je nazadnje sprejela sporočilo, v katerem je pojasnila, da se je odločila, da v zvezi s cilji EDP ne bo izvedla nobenega ukrepa.

2. Pritožniki so pred Splošnim sodiščem predlagali razglasitev ničnosti tega sporočila. Pri tem niso bili uspešni. S to pritožbo izpodbijajo sodbo Splošnega sodišča na prvi stopnji.<sup>2</sup>

3. EDP je ena izmed novosti, ki so bile uvedene z Lizbonsko pogodbo za spodbujanje sodelovanja državljanov v demokratičnem življenju Evropske Unije. Uredba (EU) št. 211/2011<sup>3</sup> določa zakonodajni okvir za EDP. Navedeni instrument je že bil predmet več zadev, ki so bile obravnavane pred sodišči EU in se nanašale na odločitve Komisije o zavrnitvi prijave evropskih državljanskih pobud.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

<sup>2</sup> Sodba z dne 23. aprila 2018, *One of Us in drugi/Komisija* (T-561/14, EU:T:2018:210).

<sup>3</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi (UL 2011, L 65, str. 1; v nadaljevanju: Uredba o EDP).

<sup>4</sup> Glej sodbe z dne 12. septembra 2017, *Anagnostakis/Komisija* (C-589/15 P, EU:C:2017:663), in z dne 7. marca 2019, *Izsák in Dabis/Komisija* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ter sodbe Splošnega sodišča z dne 19. aprila 2016, *Costantini in drugi/Komisija* (T-44/14, EU:T:2016:223); z dne 3. februarja 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija* (T-646/13, EU:T:2017:59); z dne 5. aprila 2017, *HB in drugi/Komisija* (T-361/14, še neobjavljena, EU:T:2017:252), ter z dne 10. maja 2017, *Efler in drugi/Komisija* (T-754/14, EU:T:2017:323).

4. Novost obravnavane zadeve je v tem, da gre za prvo zadevo, predloženo temu Sodišču, povezano z nadaljnjim ukrepanjem Komisije v primeru „uspešne EDP“ (v smislu doseganja zahtevanega praga). Pobuda „Eden izmed nas“ je namreč ena od zgolj štirih evropskih državljanskih pobud, ki so doslej prejele zahtevano število podpisov.<sup>5</sup> Zato se v zvezi z obravnavano zadevo porajata pomembni načelni vprašanji, in sicer: prvič, ali mora Komisija na podlagi uspešne EDP predložiti kakršne koli konkretne zakonodajne predloge? In drugič, kateri standard sodnega nadzora naj bi se uporabil pri nadzoru stališča Komisije v zvezi z uspešno EDP?

## II. Pravni okvir Unije

5. V skladu z uvodno izjavo 1 Uredbe o EDP „[PEU] krepí državljánstvo Unije in nadalje krepí demokratično delovanje Unije, med drugim z zagotavljanjem, da mora vsak državljan imeti pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije prek evropske državljanske pobude. Ta postopek daje državljanom možnost, da se neposredno obrnejo na Komisijo s pozivom, naj predloži zakonodajni predlog za pravni akt Unije za namen izvajanja Pogodb, ki je podobna pravici, podeljeni Evropskemu parlamentu v skladu s členom 225 [PDEU], Svetu pa v skladu s členom 241 PDEU.“

6. V uvodni izjavi 20 Uredbe o EDP je navedeno: „Komisija bi morala proučiti državljansko pobudo ter podati svoje pravne in politične zaključke ločeno. V roku treh mesecev bi tudi morala podati ukrepe, ki jih namerava sprejeti kot odziv na državljansko pobudo. V dokaz, da sta bila državljanska pobuda, ki jo podpira vsaj milijon državljanov Unije, in možno nadaljnje ukrepanje skrbno preučena, bi morala Komisija jasno, razumljivo in natančno pojasniti razloge za svoje načrtovane ukrepe, razloge pa bi morala predložiti tudi, če ne namerava sprejeti nobenih ukrepov. Ko je Komisija prejela državljansko pobudo, ki jo podpira zahtevano število podpisnikov in ki izpolnjuje druge zahteve iz te uredbe, bi morali biti organizatorji upravičeni, da pobudo predstavijo na javni predstavitvi na ravni Unije.“

7. V skladu s členom 2(1) Uredbe o EDP pomeni „državljska pobuda“ „pobudo, predloženo Komisiji v skladu s to uredbo, ki Komisijo poziva, naj v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljsani menijo, da je za namen izvajanja Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije, in ki jo je podprlo vsaj milijon upravičenih podpisnikov iz vsaj ene četrtine vseh držav članic“.

8. Člen 10 Uredbe o EDP določa postopek preučitve državljanske pobude s strani Komisije. Ta člen določa:

„1. Kadar Komisija prejme državljansko pobudo v skladu s členom 9:

[...]

(c) v treh mesecih v sporočilu poda svoje pravne in politične zaključke v zvezi z državljansko pobudo, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev le-teh.

2. O sporočilu iz točke (c) se uradno obvesti organizatorje, kakor tudi Evropski parlament in Svet ter se ga objavi.“

9. Člen 11 Uredbe o EDP določa, da kadar „so pogoji iz točk (a) in (b) člena 10(1) izpolnjeni in v roku, določenem v točki (c) člena 10(1), se organizatorjem omogoči, da državljansko pobudo predstavijo na javni predstavitvi. Komisija in Evropski parlament zagotovita, da je predstavitev organizirana v Evropskem parlamentu, po potrebi skupaj z drugimi institucijami in organi Unije, ki morda želijo sodelovati, in da je Komisija zastopana na ustrezni ravni.“

<sup>5</sup> Preostale tri uspešne EDP doslej so bile Right2Water, Stop vivisection in Prepejemo glifosat. Glej <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

### III. Dejansko stanje

10. Komisija je 11. maja 2012 v skladu s členom 4(2) Uredbe o EDP registrirala EDP „Eden izmed nas“.<sup>6</sup> Predmet EDP je v spletnem registru, ki ga je dala na voljo Komisija, opisan tako: „Pravno varstvo dostojanstva, pravica do življenja in integritete vsakega človeškega bitja od spočetja na področjih pristojnosti [Evropske unije], kjer je taka zaščita še posebej pomembna“. Cilji EDP so bili opisani tako: „Človeški zarodek zasluži spoštovanje svojega dostojanstva in integritete. To je razglasilo Sodišče Evropske unije v primeru Brüstle proti Greenpeace, kjer je človeški zarodek opredeljen kot začetek razvoja človeškega bitja. Kadar gre za vprašanje človeškega zarodka, bi morala [Evropska unija] za zagotovitev doslednosti na področjih svoje pristojnosti uvesti prepoved in prenehanje financiranja dejavnosti, ki vključujejo uničenje človeških zarodkov, zlasti na področju raziskav, razvojne pomoči in javnega zdravja.“

11. Organizatorji so kot določbe Pogodb, ki so upoštevne za EDP, opredelili člena 2 in 17 PEU, člen 4(3) in (4) PDEU ter člene 168, 180, 182, 209, 210 in 322 PDEU.

12. EDP je bila priložena priloga, ki vsebuje osnutek pravnega akta, s katerim se natančneje zahtevajo tri spremembe obstoječih aktov Unije.

13. Prvič, predlagano je bilo, da se v Uredbo (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti<sup>7</sup> vstavi nov člen. Predlagani člen določa: „Proračunska sredstva EU se ne dodeljujejo za dejavnosti, ki uničujejo človeške zarodke, ali dejavnosti, ki to predpostavljajo“.

14. Drugič, predlagano je bilo, da se v členu 16(3) predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okvirnem programu za raziskave in inovacije (2014–2020) – Obzorje 2020<sup>8</sup> vstavi nov pododstavek. S tem pododstavkom bi bile iz financiranja izključene „raziskovalne dejavnosti, ki uničujejo človeške zarodke, vključno s tistimi, ki so namenjene pridobivanju izvornih celic, in raziskave, ki vključujejo uporabo predhodno pridobljenih izvornih celic človeških zarodkov“.

15. Tretjič, predlagano je bilo, da se v člen 2 Uredbe (ES) št. 1905/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja<sup>9</sup> vstavi nov odstavek 5. Predlagani odstavek določa: „Razvojna pomoč Skupnosti v skladu s to uredbo se ne sme uporabljati za financiranje splava, neposredno ali posredno prek financiranja organizacij, ki sprav [splav] izvršujejo ali spodbujajo. Sklicevanja v tej uredbi na reproduktivno in spolno zdravje, zdravstveno varstvo, pravice, storitve, oskrbo, izobraževanja in informacije, na mednarodno konferenco o prebivalstvu in razvoju, njena načela in akcijski program, na agendo iz Kaira in milenijske razvojne cilje, zlasti na cilj št. 5 o zdravju in smrtnosti žensk [mater], je treba [se ne smejo] razlagati tako, da dajejo pravno podlago za uporabo evropskih sredstev za neposredno ali posredno financiranje splava.“

16. Organizatorji so EDP 28. februarja 2014 v skladu s členom 9 Uredbe o EDP predložili Komisiji. Nato jih je 9. aprila 2014 v skladu s členom 10(1)(b) Uredbe o EDP sprejela Komisija. Organizatorji so EDP 10. aprila 2014 v skladu s členom 11 Uredbe o EDP predstavili na javni predstavitvi, organizirani v Evropskem parlamentu.

17. Komisija je 28. maja 2014 na podlagi člena 10(1)(c) Uredbe o EDP sprejela sporočilo o sporni EDP<sup>10</sup> (v nadaljevanju: sporočilo), v katerem je napovedala, da ne bo sprejela nobenega predloga v skladu z ukrepi, ki se zahtevajo z EDP.

<sup>6</sup> ECI (2012) 000005.

<sup>7</sup> UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74.

<sup>8</sup> COM(2011) 809 final.

<sup>9</sup> UL 2006, L 378, str. 41.

<sup>10</sup> COM(2014) 355 final.

18. Vsebina sporočila je povzeta v točkah od 13 do 30 izpodbijane sodbe.

#### IV. Izpodbijana sodba in postopki pred Sodiščem

19. Pritožniki so s tožbo, vloženo 25. julija 2014, predlagali razglasitev ničnosti sporočila in podredno razveljavitev člena 10(1)(c) Uredbe o EDP.

20. Splošno sodišče je s sklepom z dne 26. novembra 2015<sup>11</sup> ugodilo ugovoru nedopustnosti, ki sta ga vložila Parlament in Svet, ter tožbo zavrglo kot nedopustno v delu, v katerem se je nanašala na člen 10(1)(c) Uredbe o EDP, ker je bila vložena po izteku roka, določenega v členu 263 PDEU.

21. V zvezi s sporočilom je bilo v tožbi navedenih pet razlogov za razglasitev ničnosti. S prvim tožbenim razlogom so pritožniki zatrjevali kršitev člena 10(1)(c) Uredbe o EDP, ker Komisija v zvezi z EDP ni vložila predloga pravnega akta. Z drugim tožbenim razlogom, ki je bil naveden podredno, so pritožniki zatrjevali, da je bila z navedeno kršitvijo storjena kršitev člena 11(4) PEU. S tretjim tožbenim razlogom so pritožniki trdili, da je bil kršen člen 10(1)(c) Uredbe o EDP, ker naj Komisija v sporočilu svojih pravnih in političnih zaključkov v zvezi z EDP ne bi predložila ločeno. Četrty tožbeni razlog se je nanašal na domnevno kršitev obveznosti obrazložitve, ki naj bi jo storila Komisija. S petim tožbenim razlogom so pritožniki trdili, da je Komisija storila več napak pri presoji.

22. Splošno sodišče je v sodbi *One of Us in drugi/Komisija* (v nadaljevanju: izpodbijana sodba)<sup>12</sup> razglasilo, prvič, da je tožba nedopustna, ker jo je vložil subjekt „European Citizens’ Initiative One of Us“, ne da bi to vplivalo na dopustnost te tožbe v delu, v katerem jo je vložilo tudi sedem fizičnih oseb, ki sestavljajo državljanski odbor EDP.<sup>13</sup> Drugič, Splošno sodišče je ugotovilo, da je sporočilo izpodbijni akt, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo.<sup>14</sup> Nazadnje je zavrnilo pet razlogov za razglasitev ničnosti, ki so jih vložili pritožniki, in zavrnilo tožbo,<sup>15</sup> pri čemer je odredilo, da pritožniki nosijo svoje stroške in stroške Evropske komisije.

23. Pritožniki s to pritožbo Sodišču predlagajo, naj razveljavi sodbo Splošnega sodišča, razglasi ničnost sporočila ter Komisiji naloži plačilo stroškov pritožbe in obravnave na prvi stopnji.

24. Pritožniki s prvim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo v zvezi z razlago področja uporabe in pomena člena 11(4) PEU ter Uredbe o EDP. Z drugim pritožbenim razlogom pritožniki trdijo, da je Splošno sodišče storilo napako, ker ni ugotovilo, da pravni in politični zaključki v sporočilu niso predloženi ločeno, kot je to določeno z Uredbo o EDP. S tretjim pritožbenim razlogom pritožniki trdijo, da Splošno sodišče sporočila ni preučilo z zahtevano stopnjo pozornosti, saj je uporabilo omejen nadzor, in sicer se je omejilo na merilo očitne napake pri presoji. S četrty pritožbenim razlogom pritožniki trdijo, da Splošno sodišče tudi v primeru, da je stopnja nadzora, ki jo je uporabilo, ustrezna, ni ugotovilo, da razlogi, ki jih je Komisija navedla v sporočilu, izpolnjujejo merilo očitne napake pri presoji. Nazadnje, pritožniki s petim pritožbenim razlogom zatrjujejo, da je Splošno sodišče storilo napako, ker je napačno opredelilo cilj EDP, ko je navedlo, da njen cilj ni varstvo dostojanstva zarodka kot človeka.

25. Komisija Sodišču predlaga, naj zavrne to pritožbo in pritožnikom naloži plačilo stroškov.

26. Stranke so svoja stališča predstavile na obravnavi, ki je pred Sodiščem potekala 25. marca 2019.

11 Sklep z dne 26. novembra 2015, *One of Us in drugi/Evropski parlament in drugi* (T-561/14, neobjavljen, EU:T:2015:917).

12 Sodba z dne 23. aprila 2018 (T-561/14, EU:T:2018:210).

13 Točke od 53 do 65 izpodbijane sodbe.

14 Točke od 66 do 101 izpodbijane sodbe.

15 Točka 102 in naslednje izpodbijane sodbe.

## V. Presoja

27. V teh sklepnih predlogih bom vsakega izmed petih pritožbenih razlogov obravnaval v vrstnem redu, v katerem so jih predstavili pritožniki. Najprej bom podal razlago področja uporabe in pomena člena 11(4) PEU ter upoštevni določb Uredbe o EDP (A). V drugem delu bom preučil obveznost Komisije, da svoje pravne in politične zaključke poda „ločeno“ (B). Nato se bom v tretjem delu posvetil standardu sodnega nadzora, ki ga je uporabilo Splošno sodišče (C). V četrtem delu bom obravnaval obstoj domnevnih očitnih napak pri presoji v sporočilu Komisije (D). Za konec pa bom v petem delu na kratko preučil pritožbeni razlog, ki se nanaša na napačno opredelitev predmeta EDP (E).

### *A. Prvi pritožbeni razlog: razlaga člena 11(4) PEU in Uredbe o EDP*

28. Pritožniki s prvim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah 118 in 125 izpodbijane sodbe zavrnilo prvi in drugi razlog za razglasitev ničnosti, napačno uporabilo pravo v zvezi s področjem uporabe in pomenom člena 11(4) PEU ter Uredbe o EDP. S prvim in drugim razlogom za razglasitev ničnosti so pritožniki pred Splošnim sodiščem zatrjevali, da je Komisija s tem, da v odgovor na EDP ni predložila predloga pravnega akta, kršila člen 10(1)(c) Uredbe o EDP in podredno člen 11(4) PEU. Po mnenju pritožnikov odločitev Komisije, da ne izvede nobenega ukrepa, razen v treh izjemnih primerih, o katerih pa v obravnavani zadevi ni mogoče govoriti, pomeni kršitev člena 10(1)(c) Uredbe o EDP.<sup>16</sup>

29. Pritožniki v podporo prvemu pritožbenemu razlogu navajajo več trditev. Prvič, trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 111 izpodbijane sodbe navedlo, da na „kvazimonopol“ nad zakonodajno pobudo, ki je s Pogodbama podeljen Komisiji, „ne vpliva [pravica] [...] minimalnega števila državljanov, da pod nekaterimi pogoji Komisijo ‚pozovejo‘, naj predloži ustrezen predlog“. Pritožniki trdijo, da v izpodbijani sodbi niso upoštevane edinstvene značilnosti EDP. To napako naj bi ponazarjala točka 113 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče navedlo, da „[n]amen ustavodajalca Unije, da EDP ne da pristojnosti zakonodajne pobude, potrjuje uvodna izjava 1 Uredbe št. 211/2011, ki v bistvu izenačuje pravico EDP ter pravico Parlamenta iz člena 225 PDEU in pravico Sveta iz člena 241 PDEU. Vendar zahteva Evropskega parlamenta ali Sveta Komisije ne prisili, da vložijo predlog pravnega akta [...]“

30. Drugič, po mnenju pritožnikov člen 17(2) PEU, v skladu s katerim se „lahko zakonodajni akti Unije sprejemajo le na predlog Komisije“, ne pomeni, da ima Komisija neomejeno diskrecijsko pravico glede sprejetja predloga v zvezi z uspešno EDP. Pritožniki trdijo, da bi se morala diskrecijska pravica, ki jo ima Komisija pri izvrševanju svoje pristojnosti zakonodajne pobude, uporabiti za spodbujanje ciljev uspešne EDP. Pritožniki z razlogovanjem po analogiji s sodbo Svet/Komisija<sup>17</sup> zatrjujejo, da mora odločitev Komisije, da v primeru uspešne EDP ne bo izvedla zakonodajnega postopka, temeljiti na razlogih, ki jih je treba „podpreti s prepričljivimi dokazi“ in ki niso v nasprotju s ciljem EDP. Po mnenju pritožnikov je oblikovanje merila za utemeljevanje s sklicevanjem na splošne politike in cilje v splošnem interesu edini način za izvajanje nadzora nad uresničevanjem diskrecijske pravice, medtem ko izpodbijana sodba ne obravnava in opredeljuje ciljev javne politike EDP ter medsebojne povezave med naslovom III PEU in členom 24 PDEU, kot to omogoča Uredba o EDP.

<sup>16</sup> Ti trije primeri so navedeni v točki 103 izpodbijane sodbe: „[...] prvič, če ukrepi, ki se predlagajo v okviru EDP, niso več potrebni, [...] drugič, če je sprejetje ukrepov, ki se predlagajo v okviru EDP, po njeni prijavi postalo nemogoče in, tretjič, če državljanska pobuda ne vsebuje konkretnih predlogov za ukrepanje, ampak se z njo zgolj opozarja na problem, ki ga je treba rešiti, in tako določitev ukrepa, ki se lahko, če je to primerno, izvede, prepušča Komisiji.“

<sup>17</sup> Sodba z dne 14. aprila 2015 (C-409/13, EU:C:2015:217, točki 75 in 76).



31. Tretjič, pritožniki zatrjujejo, da je Splošno sodišče v točki 124 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo s tem, da je navedlo, da je cilj mehanizma EDP pozvati Komisijo, naj vloži predlog akta. Po mnenju pritožnikov lahko vsak posameznik Komisijo kadar koli pozove k sprejetju kakršnega koli predlaganega ukrepa, ne da bi bilo to odvisno od tega, ali je bilo zbranih milijon preverjenih podpisov. Pritožniki trdijo, da mora biti EDP, ki jo v okviru formalnega postopka, ki pomeni precejšnje breme in povzroča znatne stroške, podpiše milijon državljanov, obravnavana ločeno od kakršnega koli poziva posameznikov, lobistov ali predlagateljev peticije. Pritožniki zatrjujejo, da je cilj EDP zmanjšati demokratični deficit Evropske unije. Breme stroškov in težave, povezane z organizacijo EDP, pa naj bi kazali na to, da je v izpodbijani sodbi prišlo do napačne uporabe prava, saj je bila zadevna EDP obravnavana enako kot običajen poziv. Pritožniki zlasti trdijo, da jim je bila po tem, ko so pridobili skoraj dva milijona podpisov, dana zgolj možnost udeležbe na brezosebne dvournem srečanju s pristojnim komisarjem in javni predstavitvi v Evropskem parlamentu, med katero pa so večino razpoložljivega časa porabili poslanci, ki so, namesto da bi poslušali, raje moralizirali. Pritožniki menijo, da to nikakor ne more biti cilj EDP, kot si ga je prvotno zamislil zakonodajalec. Zaradi izpodbijane sodbe se zato EDP po njihovem mnenju spreminja v lažno obljubo.

32. V naslednjih točkah bom pojasnil razloge, zaradi katerih menim, da prvi pritožbeni razlog temelji na napačni razlagi člena 11(4) PEU in Uredbe o EDP. Navedb pritožnikov v zvezi s tem namreč ne potrjujejo niti besedilo in nastanek upoštevni določb (a) niti sistematična in kontekstualna obravnava mehanizma EDP v okviru medinstitucionalnega postopka odločanja (b) ali (pravilno opredeljeni) cilji in nameni EDP (c). Prvi pritožbeni razlog je torej treba zavrnil kot neutemeljen.

#### *a) Besedilo in nastanek člena 11(4) PEU ter Uredbe o EDP*

33. Pritožniki izpodbijajo opredelitev mehanizma EDP v točki 124 izpodbijane sodbe kot „poziv“ Komisiji, naj predstavi predlog akta. V tej točki je Splošno sodišče navedlo, da je cilj mehanizma EDP „pozvati Komisijo, naj v okviru svojih pristojnosti vloži predlog akta“.

34. Vendar pa ta izjava na povsem *besedilni* ravni dosledno odraža besedilo opredelitve EDP v skladu s primarnim pravom Unije. Člen 11(4) PEU določa, da lahko skupina najmanj milijon državljanov *svojo pobudo* Evropsko komisijo *pozove*, da predloži ustrezen predlog.

35. Tako besedna zveza „s svojo pobudo [...] pozove“ v členu 11(4) PEU očitno ne napotuje na nikakršno „obveznost predložitve“. To velja tudi za druge jezikovne različice besedila. Čeprav besedilo nekaterih jezikovnih različic vsebuje bolj zapovedujoče besedne zveze, in sicer v smislu izrazov „zapositi“ ali „zahtevati“, pa ga na podlagi običajnega pomena uporabljenih izrazov kljub temu ni mogoče razumeti kot ukaz Komisiji.<sup>18</sup>

36. Seveda je pomembno tudi *sobesedilo* besedila. To velja zlasti takrat, ko je besedilo z jezikovnega vidika nejasno ali dvoumno, zaradi česar bi lahko izraz „poziv“ glede na sobesedilo dejansko zajemal kar koli, in sicer od povsem neobveznega predloga, predstavljenega zaradi obveščanja naslovnikov sporočila, pa do prikritega, vendar v praktičnem smislu precej jasnega ukaza.<sup>19</sup>

37. Vendar takšna analiza, ki je odvisna od sobesedila, v obravnavani zadevi ni niti najmanj upoštevna. Prvič, izraz „poziv“ je neobvezujoč in pomeni „lahko“, ne pa „mora“, razen če bi dopustili, da sobesedilo in namen prevladata nad običajnim pomenom uporabljenih izrazov. Obravnavani izraz vzpostavlja možnost oziroma priložnost za ukrepanje, ne nalaga pa obveznosti ukrepanja. Drugič, v obravnavani zadevi v nobenem primeru ni zaslediti neskladja med besedilom na eni ter sobesedilom in namenom

<sup>18</sup> Glej na primer: v nemščini: „[...] können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern“; v španščini: „[...] podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea“; v italijanščini: „[...] possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione europea“; v nizozemščini: „kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken“; v portugalsščini: „pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia“; in v češčini: „se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi“.

<sup>19</sup> Za ponazoritev glej moje sklepane predloge v zadevi Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2017:959, točke 114 in 115 ter 140 in 141).

na drugi strani. Sobesedilo in namen upoštevni določb namreč tako na ravni primarnega kot tudi sekundarnega prava ne nasprotujeta, temveč pritrjujeta razumevanju, da EDP v smislu mehanizma, ki „s svojo pobudo [...] pozove“, ni mogoče razlagati tako, da vsebuje ukaz, s katerim bi se Komisiji naložila obveznost uresničitve takšnega poziva.

38. Nastanek člena 11(4) PEU potrjuje to razlago. Zgodovina nastanka te določbe sega do člena 46(4) osnutka pogodbe o Ustavi za Evropo.<sup>20</sup> *Ratio legis* te določbe pa iz pripravljalnega gradiva ni mogoče zlahka razbrati, saj EDP ni bila predmet razprav v okviru posebnih delovnih skupin Konvencije o prihodnosti Evrope. Razprave o EDP so namreč na dokaj neobičajen način potekale pozneje.<sup>21</sup>

39. Kljub temu pa se po pregledu razpoložljivega dokumentarnega gradiva zdi, da je bil predlog spremembe, ki je na koncu postal člen 46(4) osnutka ustavne pogodbe, v nasprotju z drugimi predlogi sprememb, ki so se nanašali na instrumente neposredne demokracije in katerih namen je bil naložiti jasne obveznosti za Komisijo,<sup>22</sup> zasnovan kot mehanizem za predložitev pobud Komisiji, pri čemer pa Komisiji ni nalagal nikakršnih obveznosti glede njihovega uresničevanja.<sup>23</sup>

40. Tudi nadaljnji zakonodajni razvoj EDP, ki je na podlagi člena 24 PDEU potekal v obliki sprejetja Uredbe o EDP, je skladen s tem pristopom. Člen 2(1) Uredbe o EDP opredeljuje „državljsko pobudo“ kot „pobudo [...], ki Komisijo *poziva*, naj [...] predloži ustrezen predlog [...]“. V skladu s tem člen 10(1)(c) določa, da je Komisija v zvezi z uspešno EDP dolžna v sporočilu podati *morebitne* ukrepe, ki jih namerava *ali ne namerava* izvesti, in obrazložitev teh. To je dodatno pojasnjeno s stavkom v uvodni izjavi 20, ki je bil uveden na podlagi predloga spremembe Parlamenta,<sup>24</sup> v skladu s katerim bi morala Komisija razloge „predložiti tudi, če ne namerava sprejeti nobenih ukrepov“.

41. Poleg tega je v pripravljalnem gradivu za Uredbo o EDP izrecno navedeno, da ta temelji na modelu, ki uspešnim evropskim državljskim pobudam ne podeljuje zavezujočega značaja in ohranja „kvazimonopol“ Komisije nad zakonodajno pobudo.<sup>25</sup> Poročilo Evropskega parlamenta je mogoče navesti kot posebej upoštevno potrditev tega namena. Poročevalca sta z namenom, „[d]a bi se izognili razočaranju, ki lahko neposredno sledi visokim pričakovanjem, ki jih ustvarja evropska državljska pobuda“, poudarila, da „vsaka uspešna pobuda ne bo pripeljala do tega, da bi Komisija oblikovala zakonodajni predlog. Komisija namreč ohranja monopol pri zakonodajnih pobudah in bo na koncu odločala, kateri koraki bodo po uspešni državljski pobudi sprejeti.“<sup>26</sup>

20 UL 2003, C 169, str. 1. Navedena določba se glasi: „Najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic lahko s svojo pobudo Komisijo pozove, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za uporabo Ustave treba sprejeti pravni akt Unije. Z evropskim zakonom se določijo postopki in pogoji, potrebni za tako državljsko pobudo, vključno z najmanjšim številom držav članic, iz katerih so ti državljani.“

21 Glej na primer Morelli, M., *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2011, str. 55 in naslednje.

22 Za povezane predloge sprememb, ki temeljijo na elementih državljske pobude, evropskega referendumu in pravice do peticije, glej Lamassoure, A., „Proposition d'amendement à l'Article 34 (bis)“, ki vsebuje obveznost Komisije, da predloži predlog, ter Einem, C., in Berger, M., „Suggestion for amendment of Article: 34a“, o obveznosti izvedbe referendumu. Predlog spremembe je na voljo na: <http://european-convention.europa.eu/EN/amendemTrait/amendemTrait2352.html?lang=EN>.

23 Glej Meyer, J., „Suggestion for amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03)“. V skladu z obrazložitvijo naj bi navedeni predlog spremembe „[...] pomenil razširitev obstoječe pravice do peticije na pravico državljanov do predložitve zakonodajnih predlogov Komisiji Evropske unije. Komisija pa mora nato odločiti, ali bo izvedla zakonodajno dejavnost ali ne.“

24 Predlog spremembe 19, Poročilo I o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o državljski pobudi (COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)), Odbor za ustavne zadeve, A7-0350/2010.

25 O razpravi v Evropskem parlamentu glej Szeligowska, D., in Mincheva, E., *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis, Perspectives on European Politics and Society*, zvezek 13, 2012, številka 3, str. od 270 do 284, na str. 274.

26 Obrazložitev, Poročilo I o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o državljski pobudi (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074 (COD)), Odbor za ustavne zadeve, A7-0350/2010.

42. Skratka, iz *besedila* upoštevni določb tako na ravni primarnega kot tudi sekundarnega prava ter iz *zgodovine nastanka* teh določb je jasno razvidno, da EDP ni bila niti zasnovana niti napisana tako, da bi Komisiji nalagala obveznost sprejetja predlaganega zakonodajnega predloga. Enako ugotovitev je mogoče podati tudi na podlagi sistemskega in institucionalnega okvira, v katerega se umešča EDP in ki se mu bom sedaj posvetil.

#### b) Sistemski in institucionalni okvir EDP

43. To, da uspešna EDP za Komisijo ni zavezujoča, dokazujeta dve vrsti sistemskih argumentov: *prvič*, argumenti, ki se omejujejo na sistem EDP, kot ga določa Uredba o EDP, in *drugič*, argumenti, ki se nanašajo na širši sistem primarnega prava in odražajo ustrezno umestitev EDP v okvir medinstitucionalnega odločanja.

44. V zvezi s sistemom, ki ga vzpostavlja Uredba o EDP, velja poudariti, da zakonodajni model EDP temelji na tem, da uspešna EDP za Komisijo ni zavezujoča. Prvič, obstoj člena 10(1)(c) Uredbe o EDP, ki določa, da mora Komisija zavzeti stališče, vendar ji ni treba nujno slediti predlogom EDP, je sam po sebi že dokaj jasen dokaz za to navedbo. Drugič, na nezavezujočem značaju uspešne EDP temelji tudi strukturno razmerje med obravnavano določbo in členom 4 Uredbe o EDP. Če bi bila namreč uspešna EDP zavezujoča, se poraja vprašanje, ali bi zakonodajalec dejansko izkazal tolikšno odprtost z vidika pogojev za registracijo, navedenih v sedaj veljavnem členu 4(2) Uredbe o EDP. Navedeni člen namreč Komisiji nalaga obveznost registracije EDP, razen če obstajajo „očitni“ razlogi, da tega ne stori, kar je mogoče razumeti kot neke vrste pristop k „registraciji *in dubio pro*“.<sup>27</sup>

45. V zvezi s širšim vprašanjem umestitve EDP v sistem primarnega prava Unije pa je Splošno sodišče v točkah od 107 do 113 izpodbijane sodbe že podalo sistematično analizo. Pritožniki grajajo ugotovitve, podane v točki 111 te sodbe, v skladu s katerimi EDP ne vpliva na „kvazimonopol“ Komisije nad zakonodajno pobudo. Po mnenju pritožnikov namreč uspešna EDP vpliva na pristojnost za dajanje pobud, ki jo ima Komisija. Komisija naj bi svojo diskrecijsko pravico lahko uporabila le za spodbujanje ciljev EDP, medtem ko naj bi upoštevanje predlogov EDP lahko zavrnila le, če je takšna zavrnitev podprta s prepričljivimi dokazi, ki niso v nasprotju s ciljem EDP. V podporo temu pristopu se pritožniki po analogiji sklicujejo na sodbo Svet/Komisija.<sup>28</sup>

46. Prvič, obravnavo in nazadnje tudi zavrnitev navedenih trditev je treba začeti s preučevanjem pristojnosti Komisije za dajanje pobud. Ta pristojnost, ki jo Komisiji podeljujeta člen 17(2) PEU in člen 289 PDEU, je izraz načela institucionalnega ravnovesja.<sup>29</sup> To institucionalno ravnovesje pa je posebna in edinstvena lastnost Evropske unije. „Kvazimonopol“, ki ga ima Komisija na podlagi svoje pristojnosti za dajanje pobud, odraža pomembno razliko med zakonodajnim postopkom Unije in postopki posameznih nacionalnih držav, ki temelji na značilni institucionalni strukturi Evropske unije kot skupine držav in narodov in je najpomembnejši element „metode Skupnosti“.<sup>30</sup> Ta „kvazimonopol“ je zgodovinsko utemeljen s potrebo po tem, da se pristojnost za dajanje pobud podeli neodvisnemu organu, ki bo sposoben opredeliti splošen interes Evropske unije in ne bo podlegel nacionalnim željam

27 Širok pristop k vprašanju dopustnosti v fazi registracije je potrjen tudi s sodno prakso Sodišča, ki je doslej podalo zgolj razlago merila iz člena 4(2)(b) Uredbe o EDP. Sodišče je v zvezi s tem presodilo, da mora Komisija, ko prejme predlog EDP, „pogoj za registracijo[, določen v členu 4(2)(b) te uredbe,] razlagati in uporabljati na način, da zagotovi enostaven dostop do EDP, ter je pooblaščen za zavrnitev registracije tega predloga le, če je ta očitno zunaj okvira njenih pristojnosti“. Glej v tem smislu sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točki 49 in 50), ter z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 64).

28 Sodba z dne 14. aprila 2015 (C-409/13, EU:C:2015:217, točki 75 in 76).

29 Glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet (C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 146).

30 Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2014:2470, točki 44 in 45).



in interesom ali razdvojenim političnim frakcijam, oblikovanim glede na notranjepolitične razprave; z neenako težo, ki jo imajo različne države članice v Evropskem parlamentu; oziroma s potrebo po opiranju na tehnično zmogljivost specializirane nadnacionalne (in večnacionalne) administracije, ki razpolaga z ustreznimi sredstvi.<sup>31</sup>

47. Ne želim se spuščati v kakršno koli ocenjevanje (nadaljnje) primernosti oziroma neprimernosti navedenih razlogov, temveč poudariti, da je po mojem (pravnem) mnenju pri tem pomembno to, da je v skladu s pozitivnim pravom povsem jasno, da je pristojnost za dajanje pobud z nekaterimi izjemami podeljena Komisiji. Parlament in Svet tradicionalno delujeta kot „sozakonodajalca“, vendar imata zgolj pristojnost, da v „začetni“ fazi zakonodajnega postopka od Komisije zahtevata predložitev ustreznih predlogov, kot to določa člen 225 PDEU oziroma člen 241 PDEU.

48. Pristojnost Komisije za dajanje pobud, kot je razložena v sodni praksi, z vidika njenega stvarnega področja uporabe pomeni, da se Komisija lahko odloči, ali bo podala predlog zakonodajnega akta ali ne, ter v skladu z obveznostjo uresničevanja splošnega interesa Unije iz člena 17(1) PEU določi predmet, namen in vsebino tega predloga.<sup>32</sup> Res je sicer, da sodna praksa predvideva tudi možnost, da je Komisija v posebnih okoliščinah na podlagi prava Unije zavezana, da tak predlog poda.<sup>33</sup> Vendar se ta izjema, kot je Komisija pravilno navedla v pisnih stališčih, nanaša na primere, v katerih so institucije na podlagi Pogodb zavezane k uporabi svojih pristojnosti za sprejemanje zakonodaje.<sup>34</sup> Na načelni ravni namreč ni mogoče izključiti, da bi se EDP lahko nanašala na področje, na katerem zaradi izvajanja pooblastila, ki ga podeljujejo Pogodbe, obstaja obveznost za sprejetje predloga. Vendar bi obveznost ukrepanja v takšnih okoliščinah nastala na podlagi obravnavanega pooblastila, ne pa na podlagi dejstva, da je bila pobuda za sprejetje takšnega predloga podana v uspešni EDP.

49. Te bistvene značilnosti pristojnosti za dajanje pobud, ki zajemajo odločitev o predložitvi predloga ter določitvi njegovega cilja in vsebine, so osnovni gradniki sistema odločanja na ravni Unije. Na njih namreč temelji neodvisnost Komisije in njeno pooblastilo za uresničevanje splošnega interesa Evropske unije.

50. Razlaga, ki jo zagovarjajo pritožniki, bi bila v koliziji s pooblastilom Komisije, ki v skladu s členom 17(1) PEU spodbuja splošni interes Evropske unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude. Prav tako bi lahko pomenila odstopanje od splošne obveznosti Komisije, da je pri izvrševanju svoje pristojnosti za dajanje pobud popolnoma neodvisna, kot to določa člen 17(3) PEU. Navedeni določbi namreč opredeljujeta način, na katerega mora Komisija izvrševati svojo pristojnost za dajanje pobud.<sup>35</sup>

51. Če bi namreč Komisiji EDP, ki jo je podprlo več kot milijon državljanov, nalagala obveznost predložitve pobude, bi to pomenilo, da bi bila Komisija dejansko prisiljena upoštevati navodila določenega števila državljanov Unije (ki je sicer lahko visoko, vendar z vidika skupnega števila še vedno precej omejeno). To ne bi bilo le v nasprotju z zahtevami iz člena 17(3) PEU glede popolne neodvisnosti pri izvrševanju pristojnosti, ampak bi tudi pomenilo, da Komisija pri uresničevanju splošnega interesa Unije v skladu s členom 17(1) PEU ne bi mogla povsem nepristransko izvesti lastne

31 Glej v zvezi s to razpravo Ponzano, P., „Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique“, *Revue des affaires européennes*, 2009–2010/1, str. od 27 do 35; Ponzano, P., Hermanin, C., in Corona, D., *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?*, Notre Europe, 2012, str. 7; ali von Buttlar, C., *Das Initiativrecht der Europäischen Kommission*, Duncker & Humblot, Berlin, 2003, str. 17.

32 Sodbi z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija, (C-409/13, EU:C:2015:217, točka 70), ter z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet (C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 146).

33 Sodba z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, točka 70).

34 Podobno se je zgodilo v primeru skupne prometne politike v skladu s členoma 74 in 75 Pogodbe EGS. Glej sodbo z dne 22. maja 1985, Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220, zlasti točke od 64 do 68).

35 V zvezi s tem je Sodišče v sodni praksi dosledno opozarjalo, da „so pravila o izražanju volje institucij Unije določena v pogodbah in niso na voljo niti državam članicam niti institucijam“; glej na primer sodbo z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579, točka 43 in navedena sodna praksa).

ocene. Pri tem ni sporno, da zadnjenavedena obveznost zajema tudi upoštevanje objektivnih elementov in zapletenih ocen tehnične narave ter interese in prispevke *drugih državljanov in zainteresiranih strani*, ki lahko izrazijo svoje mnenje glede možnosti politik, predvidenih v prihodnjih pobudah, kar je sestavni del uresničevanja njihovih demokratičnih pravic.<sup>36</sup>

52. Pristojnost za dajanje pobud, ki je podeljena Komisiji, vključuje možnost, da navedena institucija opravi predhodno posvetovanje in zbere vse potrebne informacije,<sup>37</sup> kar bi lahko zajemalo tudi upoštevanje interesov in informacij v prid možnosti politik, ki se razlikujejo od ciljev, zastavljenih v določeni uspešni EDP. Raznovrstnosti udeležencev in pomislekov, ki bi lahko v okviru priprave osnutkov predlogov tako ali drugače vplivali na postopek odločanja v Uniji, ni mogoče zmanjšati in omejiti le na EDP kot na edini demokratični mehanizem, ki zagotavlja sodelovanje državljanov, kot izhaja tudi iz člena 11 PEU. Navedeni člen namreč ne določa le EDP, ampak od institucij tudi zahteva, da državljanom in predstavniškimi združenjem dajejo možnost izražanja mnenj (odstavek 1) ter da vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo (odstavek 2), medtem ko Komisijo obvezuje k izvajanju obsežnih posvetovanj, da se zagotovi usklajenost in preglednost delovanja Evropske unije (odstavek 3).

53. Pri tem je treba poudariti, da niti na podlagi člena 11(4) PEU niti na podlagi Uredbe o EDP ni mogoče sklepati, da je Komisija zavezana k uresničevanju *ciljev* uspešne EDP. Takšno razumevanje bi, če upoštevamo posebnosti institucionalnega sistema in sistema odločanja v Evropski uniji ter sedanjega ustavnega okvira, oviralo sposobnost Komisije za dosledno izvrševanje pristojnosti za dajanje pobud v okviru lastnega zakonodajnega programa. Če bi bila namreč Komisija zavezana k uresnitvi vsake uspešne EDP, bi lahko prišlo do precej nepredvidljivih razmer, v katerih bi morala Komisija predložiti nasprotujoče si predloge, oblikovane v okviru evropskih državljanskih pobud, ki podpirajo nasprotna, različna ali sovpadajoča stališča.<sup>38</sup>

54. Prav tako je skorajda nemogoče razumeti, kako bi takšna rešitev, tudi če bi bila na načelni ravni mogoča, delovala v praksi. Pritožniki so na obravnavi zatrjevali, da mora Komisija kljub (morebitnemu političnemu) nasprotovanju uspešni EDP pripraviti osnutek zadevnega predloga in ga predložiti v parlamentarno razpravo. Ali bi Komisija potemtakem morala pripraviti osnutek predloga za vsako uspešno EDP, vključno s pobudami, katerih predmeti se sicer prekrivajo, vendar imajo različno vsebino? Ali bi morala Komisija ne le predložiti predlog, ampak v zvezi z njim zavzeti tudi poseben pristop in vanj vključiti vse elemente EDP? Ali bi se Komisija potem spremenila v nekakšen „sekretariat za EDP“? Kako in na podlagi katerih meril bi se ocenjevala „skladnost“ predloga Komisije s pooblastilom iz EDP, glede na to, da obstaja verjetnost, da bo to pogosto izraženo precej abstraktno, in sicer kot politika, ki odpira prostor za številne nadaljnje zakonodajne odločitve?

55. Drugič, Evropski parlament in Svet imata v skladu s členom 225 oziroma členom 241 PDEU pravico, da od Komisije *zahtevata* predložitev ustreznih predlogov in ji naložita, naj navede razloge, če takšnega predloga ne predloži. Res je sicer, da se besedna zveza „s svojo pobudo [...] pozove“ iz člena 11(4) PEU razlikuje od izraza „zahteva“ iz členov 225 in 241 PDEU. Vendar pa je v prvi uvodni izjavi Uredbe o EDP kljub neenakemu besedilu in možnostim za neenotno razlago, ki jih to ustvarja, izražena namera zakonodajalca, da EDP *obravnavava enako* kot Svet in Parlament, saj državljanom Unije podeljuje pravico, ki je podobna pravici, podeljeni navedenima institucijama.

<sup>36</sup> Glej v tem smislu v zvezi s pomembnostjo dostopa do dokumentov sodbo z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija (C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 108).

<sup>37</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 23. marca 2004, Francija/Komisija (C-233/02, EU:C:2004:173, točka 51).

<sup>38</sup> Res je sicer, da je sočasna obravnava pobud z različno ali celo nasprotujočo si vsebino v demokratični ureditvi zagotovo mogoča. V zvezi s tem je mogoče zlahka potegniti vzporednice z razpravami na nacionalni ravni, kjer se lahko v parlamentu istočasno vložijo in obravnavajo različni predlogi. Vendar takšna analogija ni povsem umestna, saj so tovrstni primeri na nacionalni ravni neločljivo povezani s pravico do pobude, ki jo imajo posamezni poslanci ter poslanske ali politične skupine v parlamentu, pri čemer obstaja velika verjetnost, da bo med njihovimi predlogi oziroma v razmerju do že vložene vladnega predloga prišlo do razhajanj. Zato bi bilo bolje iskati vzporednice s položajem, v katerem bi vlada nacionalnemu parlamentu istočasno posredovala nasprotujoče si predloge, kar bi lahko ne glede na raven, na kateri bi do tega prišlo, le stežka označili za učinkovito (ali celo demokratično) upravljanje.

56. Razlaga, ki jo predlagajo pritožniki, bi porušila to ravnovesje. Takšna razlaga bi namreč pomenila, da bi EDP, ki jo je podprlo najmanj milijon državljanov, pridobila pravico do pobude, ki bi preseгла pristojnost, podeljeno Evropskemu parlamentu, katerega poslanci so izvoljeni na neposrednih demokratičnih volitvah, in pristojnost demokratično legitimnega, čeprav le posredno, Sveta. To bi v praksi pomenilo, da bi (glasna) skupina evropskih državljanov imela večjo težo kot instituciji Unije, katerima so legitimnost neposredno in posredno podelili potencialno) vsi evropski državljani.

57. Na tej točki bi veljalo podati še pojasnilo glede obsega podobnosti med pristojnostmi za podajanje pobude, ki jih imata Parlament in Svet, ter pravico do pobude, ki jo ima EDP. V sklepu podpredsednika Sodišča v zvezi s predlogom državljanskega odbora EDP za intervencijo v zadevi med državo članico in Komisijo je navedeno, da predlagane EDP ni bilo mogoče obravnavati enako kot predloge za sprejetje pravnih aktov, ki jih vložijo institucije Unije, za katere veljajo splošne določbe o institucijah iz poglavja 1 naslova I šestega dela PDEU in za sprejetje katerih se uporabljajo pravila rednega zakonodajnega postopka iz poglavja 2 navedenega naslova I.<sup>39</sup>

58. To trditev je treba brati in razumeti v njenem pravem okviru. Nanaša se namreč na razlago člena 40, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, v skladu s katerim se fizične ali pravne osebe ne morejo pridružiti v zadevah med državami članicami in institucijami Unije. Neobstoj podobnosti med procesnimi pravicami, podeljenimi EDP in institucijam Unije v zadevah „ustavne“ narave, ki tečejo pred sodišči Unije, pa je nekaj povsem drugega kot splošna sistemska ustavna funkcija njihovih pravic do pobude. To z drugimi besedami pomeni, da dejstva, da se na podlagi določb Statuta Sodišča Evropske unije za različne subjekte uporabljajo različna pravila glede procesnega upravičenja in posredovanja, ni mogoče enostavno uporabiti kot splošno ustavnopravno trditev v zvezi z neprimerljivostjo njihovih pravic do pobude kot takih.

59. Nazadnje, pritožniki se v utemeljitev svojih trditev po analogiji sklicujejo tudi na sodbo Svet/Komisija<sup>40</sup>. V zvezi s tem zatrjujejo, da je mogoče odločitev Komisije, da v primeru uspešne EDP ne predloži zakonodajnega predloga, utemeljiti le s *prepričljivimi dokazi in argumenti, ki niso v nasprotju s ciljem EDP*.

60. V sodbi Svet/Komisija je Sodišče razsodilo, da pooblastilo Komisije, da umakne predlog, ki je že bil predstavljen in formalno dan v zakonodajni postopek, tej instituciji „ne daje pravice veta v zakonodajnem postopku, ki bi bila v nasprotju z načeli prenosa pristojnosti in institucionalnega ravnovesja“. Sodišče je dodalo še, da „če se Komisija po tem, ko je podala predlog v rednem zakonodajnem postopku, odloči za umik tega predloga, mora Parlamentu in Svetu pojasniti razloge za umik, ki jih mora v primeru spora podpreti s prepričljivimi dokazi ali argumenti“.<sup>41</sup>

61. Zadeva Svet/Komisija se je torej glede na dejansko stanje nanašala na položaj, v katerem je Komisija skušala umakniti zakonodajni predlog, po tem, ko je sama že sprožila postopek odločanja. Zato mi ni jasno, kako bi bilo sploh mogoče za potrebe obravnavane zadeve potegniti kakršno koli vzporednico z navedeno zadevo, saj se ta nanaša na drugačno vprašanje in druge udeležence. Položaj Komisije v zvezi z uspešno EDP, ki se vloži pred sprejetjem predloga Komisije in začetkom zakonodajnega postopka, se, povsem logično, razlikuje od položaja, v katerem je Komisija sama že sprejela predlog in sprožila postopek odločanja v drugih institucijah.

39 Sklep z dne 5. septembra 2018, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (C-717/17 P(I), neobjavljen, EU:C:2018:691, točka 31).

40 Sodba z dne 14. aprila 2015 (C-409/13, EU:C:2015:217).

41 Sodba z dne 14. aprila 2015 (C-409/13, EU:C:2015:217, točki 75 in 76).

62. Navedeni preudarki po mojem mnenju potrjujejo, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ko je v točki 124 izpodbijane sodbe navedlo, da je cilj mehanizma EDP pozvati Komisijo, naj v okviru svojih pristojnosti vloži predlog akta, pri čemer je Komisiji pri izvrševanju njene pristojnosti zakonodajne pobude priznalo pomembno diskrecijsko pravico. Splošno sodišče prav tako ni napačno uporabilo prava, ko je v točki 111 izpodbijane sodbe ugotovilo, da uvedba EDP ni vplivala na pravico Komisije do zakonodajne pobude.

*c) Cilj in namen EDP*

63. Pritožniki prav tako trdijo, da bo EDP v skladu z razlogovanjem Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi postala zgolj črka na papirju brez vsakršne dodane vrednosti. Pritožniki dejansko zatrjujejo, da bo mehanizem EDP izgubil polni učinek, če ne bo obveljala njihova razlaga člena 11(4) PEU in Uredbe o EDP (oziroma, povedano drugače, če se bo izkazalo, da od Komisije na podlagi uspešne EDP razen v izjemnih okoliščinah ne bo mogoče zahtevati, da vloži predlog pravnega akta).

64. Ta trditev ni le podaljšek predhodne trditve pritožnikov, ki jo ti sedaj zgolj ponavljajo na višji ravni abstrakcije, ampak je tudi neprepričljiva, in sicer iz dokaj preprostega razloga: obstoj takšnega cilja, kot ga navajajo pritožniki, ni bil namreč nikdar zatrjevan. To, kar bi lahko bilo ogroženo, je pravzaprav cilj, za katerega si pritožniki želijo, da bi mu EDP sledila, ne pa cilj, zaradi doseganja katerega je bila EDP objektivno vzpostavljena. Povedano naravnost, zatrjevanje, da bi bil polni učinek zajca manjši, če ga ne bi razlagali tako, kot da gre za goloba, v bistvu pomeni določeno namensko spremembo. Vendar pa je zajec še vedno zajec, razen če ne uporabimo resnično naprednega čarovniškega trika in občinstvo uspešno prepričamo v to, da je cilj opazovanja zajca in namen takšnega početja v tem, da na koncu vidimo goloba.

65. Cilj, ki ga je imel zakonodajalec (takrat) v mislih v zvezi z uvedbo EDP, je bil že opisan.<sup>42</sup> Tudi če predpostavimo, da obstaja možnost, da bi se relativno novi akti na področju ustavnega in sekundarnega prava lahko uporabili za nadomestitev prvotne volje zakonodajalca z (drugačno in novo) voljo, ki odraža duh sodobnosti, še vedno ne razumem, zakaj bi se sedanji cilj EDP kakor koli razlikoval od prvotnega.

66. Za presojo cilja EDP so pomembni širši cilji EDP, ki so razvidni iz sedaj veljavnega sistema primarnega prava.

67. Uvedbo EDP v Lizbonsko pogodbo so spodbudile razprave o Konvenciji o prihodnosti Evrope in je del širših prizadevanj za umestitev načela demokratičnosti, ki v skladu s členom 2 PEU pomeni temeljno vrednoto, v središče institucionalnega sistema Unije. Naslov II PEU, ki se v besedilu nahaja pred posebnimi določbami o institucijah Unije, zajetimi v naslovu III PEU, je posvečen „določbam o demokratičnih načelih“, med katerimi je tudi določba, ki velja za temeljni kamen EDP, to je člen 11(4) PEU.

68. Navedeni člen je v tem splošnem okviru pomemben element širšega demokratičnega sistema Evropske unije, katerega del je. Člen 10(1) PEU določa, da delovanje Unije temelji na *predstavniški* demokraciji, pri čemer so državljani v skladu s členom 10(2) PEU na ravni Unije neposredno zastopani v Evropskem parlamentu.

<sup>42</sup> Točke od 38 do 41 teh sklepnih predlogov.



69. Ta vizija predstavniške demokracije je nato v primarnem pravu dopolnjena in okrepljena z vzpostavitvijo možnosti za uresničevanje participativne in posvetovalne demokracije v skladu s členom 10(3) PEU ter členom 11 PEU, ki je podlaga za EDP. Kot je že bilo navedeno v sodni praksi, EDP pomeni zlasti instrument *participativne* demokracije, povezan s pravico do sodelovanja v demokratičnem življenju Unije, ki jo državljanom podeljuje člen 10(3) PEU.<sup>43</sup>

70. Enako velja tudi na ravni sekundarnega prava, saj je v uvodnih izjavah 1 in 2 Uredbe o EDP navedeno, da je cilj te uredbe spodbujati sodelovanje državljanov in narediti Evropsko unijo dostopnejšo svojim državljanom.<sup>44</sup>

71. Vendar pa cilj EDP v zvezi s spodbujanjem sodelovanja državljanov v demokratičnem procesu ter krepitvijo dialoga med državljani in institucijami Unije ne pomeni niti odstopanja od že obstoječih elementov, ki tvorijo institucionalno ravnovesje zakonodajnega procesa, niti opustitve monopola Komisije nad zakonodajno pobudo. Krepitve ali spodbujanja sodelovanja v obstoječih demokratičnih strukturah namreč ne gre enačiti z obidenjem ali nadomestitvijo teh struktur.

72. Zato se zdi, da je pravi namen mehanizma EDP precej drugačen od tistega, ki ga navajajo pritožniki. „Dodano vrednost“ in/ali „polni učinek“ EDP je namreč mogoče pravilno presojati le po določitvi pravega ustavnega in institucionalnega okvira.

73. Če se mehanizem EDP presoja v pravi luči, niti približno ne drži, da ta nima nobenega učinka. Uredba o EDP, ki izpolnjuje zahteve iz člena 24 PDEU, predpisuje pravico, ki jo ima najmanj milijon državljanov, da Komisijo pozove k sprejetju predloga pravnega akta, in sicer z vrsto določb, ki zlasti Komisiji nalagajo konkretne in natančno opredeljene obveznosti, ki presegajo vse že obstoječe možnosti za sodelovanje med državljani in institucijami Unije. Dodana vrednost EDP je tako prisotna na vsaj štirih različnih ravneh: (i) spodbujanje javne razprave; (ii) večja prepoznavnost določenih tem ali pomislekov; (iii) privilegiran dostop do institucij Unije, v okviru katerega je mogoče te pomisleke na robusten način predložiti v obravnavo; in (iv) pravica do obrazloženega odgovora institucij, ki lajša nadzor javnosti in politični nadzor.

74. Prvič, EDP zagotavlja stalno in uradno možnost za organiziranje državljanov v zvezi s konkretnim vprašanjem. Državljanom zagotavlja platformo, ki jim omogoča, da sprožijo in javno objavijo pobudo ter od drugih državljanov iz različnih držav članic zbirajo izraze podpore tej pobudi. EDP tako služi kot orodje, ki državljanom različnih držav članic omogoča združitev vprašanj v skupnem interesu in spodbuja nadaljnjo krepitev javnega prostora v Uniji. Drugič, Uredba o EDP zagotavlja tudi preglednost in prepoznavnost uspešne EDP, saj člen 10(1)(a) te uredbe določa, da je treba takšno pobudo brez odlašanja obvezno objaviti v registru. Tretjič, EDP zagotavlja dostop do institucije, pristojne za začetek zakonodajnega postopka, to je Komisije. Člen 10(1)(b) Uredbe o EDP določa, da mora Komisija, ko prejme državljansko pobudo v skladu s členom 9 te uredbe, sprejeti organizatorje na „ustrezni ravni“, da jim omogoči, da podrobno pojasnijo EDP. V skladu s členom 11 Uredbe o EDP imajo organizatorji EDP možnost, da jo predstavijo na javni predstavitvi v Parlamentu. Četrto, člen 10(1)(c) Uredbe o EDP Komisiji nalaga obveznost, da v sporočilu navede svoje pravne in politične zaključke v zvezi z EDP, (morebitne) ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev svojega stališča. O sporočilu so organizatorji, Evropski parlament in Svet v skladu s členom 10(2) Uredbe o EDP uradno obveščeni in sporočilo se objavi.

75. Pritožniki kljub temu trdijo, da bi morala EDP privedi do (neposredne) razprave v okviru zakonodajnega postopka in zlasti, da bi ta morala potekati v instituciji, ki ima demokratično legitimnost, to je v Parlamentu.

<sup>43</sup> Sodba z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 24).

<sup>44</sup> Sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 49), ter z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 53).

76. Precej podrobno predstavitev razlogov, zaradi katerih EDP v smislu ustavnega in institucionalnega ustroja ni bila zasnovana kot instrument, s katerim bi lahko zaobšli obstoječi zakonodajni postopek, ampak kot orodje za njegovo spodbujanje, sem podal že zgoraj.<sup>45</sup> S tega vidika EDP vzpostavlja institucionalni mehanizem za usmerjanje političnega prispevka državljanov k institucijam, ki so in bodo tudi v prihodnje pristojne za vodenje zakonodajnega postopka, vključno z njegovo uvedbo.

77. Trditev pritožnikov v zvezi z (neobstoječim) neposrednim dostopom do institucije, ki ima demokratično legitimnost, to je do Parlamenta, in neposrednim sodelovanjem s to institucijo, je razmeroma nenavadna. Ponovno je treba poudariti, da zakonski ustroj EDP članom državljskega odbora uspešne EDP omogoča neposreden dostop do Parlamenta. V skladu s členom 11 Uredbe o EDP imajo organizatorji EDP možnost, da svojo pobudo predstavijo na javni predstavitvi v Parlamentu. Ta poseben element postopka je bil uveden na podlagi predloga spremembe, ki ga je med pogajanjmi za sprejetje Uredbe o EDP vložil sam Parlament.<sup>46</sup> Skupina državljanov ima med razpravo o EDP v Parlamentu tako možnost, da v zadevni instituciji opozori na vprašanja, ki so v njenem interesu, s čimer se povečajo možnosti, da Parlament ali skupina poslancev njeno pobudo tudi dejansko sprejme. Parlament lahko cilje EDP vzame za svoje in si, če zagotovi zahtevano parlamentarno večino, v okviru lastne pristojnosti za dajanje pobud prizadeva za njihovo doseg.<sup>47</sup>

78. Zato posebna dodana vrednost EDP ni nujno povezana z gotovostjo izida, temveč z možnostmi in priložnostmi, ki jih ta ustvarja. EDP namreč državljanom omogoča udeležbo v demokratičnem življenju tako, da Komisiji in na javni predstavitvi v organizaciji Evropskega parlamenta predstavijo svojo pobudo, s čimer se v institucijah sproži politična razprava, ne da bi bilo treba počakati na začetek zakonodajnega postopka.<sup>48</sup> Uspeh EDP se torej ne meri zgolj s tem, ali je bila pobuda preoblikovana v uradni predlog, ampak tudi z vidika demokratične razprave, ki jo je ta sprožila.<sup>49</sup>

79. Nazadnje je mogoče z vidika primerjave dodati še to, da neobstoj zavezujočih učinkov EDP za institucijo, na katero je naslovljena, ni nobena izjema. EDP se v bistvu sklada z modelom pobud za „določanje delovnih programov“, ki se razlikuje od sistemov „neposredne državljanske pobude“, v katerih se volivci o predlogu izrekajo neposredno na referendumu.<sup>50</sup> Kot je bilo že navedeno zgoraj,<sup>51</sup> je EDP po svojem institucionalnem ustroju vedno spadala v prvo skupino, ne pa v zadnjenavedeno skupino pobud. Nacionalne pobude za določanje delovnih programov lahko namreč zagotavljajo dostop do nacionalnih parlamentov, ki imajo v tem primeru vlogo nacionalne institucije, ki ima pravico do pobude, medtem ko je EDP v sistemu Evropske unije, ki je sistem *sui generis*, naslovljena na institucijo, ki ji je bila, kot sem že navedel, podeljena pristojnost za dajanje pobud.

45 Točke od 39 do 42 teh sklepnih predlogov.

46 Predlog spremembe 52, Poročilo I o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o državljanski pobudi (COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), Odbor za ustavne zadeve, A7-0350/2010.

47 Dodati je mogoče, da Okvirni sporazum o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo (UL 2010, L 304, str. 47) v točki 16 vzpostavlja pomembno povezavo med nadaljnjimi ukrepi v zvezi z zahtevami Parlamenta v skladu s členom 225 PDEU in EDP. Komisija se zaveže, da bo poročala o nadaljnjih ukrepih v treh mesecih po sprejetju resolucije, in če ne predloži predloga, „natančno obrazloži“ razloge. Komisija „se tudi zaveže k tesnemu in zgodnjemu sodelovanju med Parlamentom in Komisijo pri vseh zakonodajnih pobudah, ki izhajajo iz državljanskih pobud.“ O interakciji z Evropskim parlamentom glej Karatzia, A., „The European Citizens’ Initiative and the EU Institutional Balance: On realism and the possibilities of affecting EU law-making“, *Common Market Law Review*, zvezek 54, 2017, str. 177, na str. od 187 do 190.

48 Glej v tem smislu sodbo z dne 10. maja 2017, Efler in drugi/Komisija (T-754/14, EU:T:2017:323, točka 45).

49 Kot je navedeno v Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission (Odločba Evropskega varuha človekovih pravic, s katero se je končala preiskava na lastno pobudo v zadevi OI/9/2013/TN v zvezi z Evropsko komisijo) z dne 4. marca 2015, točka 20.

50 Za razpravo o drugih sistemih pobude s primerjalnega vidika glej Cuesta López, V., „A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens’ Initiative“, *Perspectives on European Politics and Society*, 13, 2012, str. od 257 do 269, na str. 263; Petropoulos, E., „Die Europäische Bürgerinitiative im paneuropäischen Kontext: Wo steht die direkte Demokratie in der EU im Vergleich zu ihren Mitgliedstaaten?“, *Saar Blueprints*, 11/2016; Qvortrup, M., „The Legislative Initiative: A comparative Analysis of the Domestic Experiences in EU Countries“, v Dougan, M., Nic Shuibhne, N., in Spaventa, E., *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Hart, Oxford, 2012, str. od 291 do 304.

51 Točki 39 in 71 zgoraj.

80. Iz navedenega je razvidno, da je EDP veliko več kot zgolj simbolni izraz strinjanja s participativno demokracijo. Pomeni namreč institucionalno orodje, ki omogoča porajanje političnih vprašanj, ki so v interesu skupine državljanov. Obenem prispeva k temu, da se ta vprašanja izoblikujejo v teme, ki so v evropskem interesu in za katere se zanimajo različne države članice. Hkrati zagotavlja večjo prepoznavnost tem, ki zadevajo državljane in ki morda še niso bile uvrščene v delovne programe institucij ali celo v delovne programe političnih skupin, zastopanih v Evropskem parlamentu. Omogoča tudi neposreden dostop do institucije, ki ima v tem posebnem institucionalnem sistemu Unije, ki je sistem *sui generis*, pristojnost zakonodajne pobude. Poleg tega pa to institucijo, to je Komisijo, obvezuje k temu, da o uspešni EDP resno razmisli in pripravi oceno predlogov, podanih v okviru takšne pobude, ter da to stori javno in omogoči javni nadzor nad svojim delovanjem. Nazadnje tudi zagotavlja, da je vsebina EDP predmet javne obravnave in razprave v demokratično izvoljenem Evropskem parlamentu. Na podlagi vseh navedenih razlogov je jasno, da se s sistemom EDP, kot je sedaj zasnovan v primarnem in sekundarnem pravu, Komisiji sicer res ne nalaga obveznost glede vložitve predloga, vendar ima kljub temu nedvomno pomembno dodano vrednost, in sicer kot *sui generis* mehanizem za določanje delovnih programov.

81. Pritožniki s temi navedbami niso dokazali, da je razlaga člena 11(4) PEU in Uredbe o EDP, ki jo je v izpodbijani sodbi podalo Splošno sodišče, v nasprotju s (pravilno opredeljenim) ciljem ali polnim učinkom mehanizma EDP.

82. Trditve, ki jih navajajo pritožniki, namesto tega razkrivajo nekoliko drugačno težavo, in sicer da se pritožniki po tem, ko so mehanizem EDP uspešno uporabili in se posledično sestali z zadevnima institucijama, v bistvu ne strinjajo z vsebinskim izidom svojih izkušenj s participativno izkušnjo. Nezadovoljni so tako s politično odločitvijo Komisije, da ne bo vložila predloga, kot tudi z razpravo, ki je potekala v okviru javne predstavitve, ki jim je bila omogočena v Parlamentu. Srečanje s Komisijo (sestane s pristojnim komisarjem) naj bi bilo po besedah pritožnikov<sup>52</sup> brezosebno, medtem ko naj bi poslanci Parlamenta raje moralizirali, kot pa poslušali. Na tej točki ne bom obravnaval vprašanja, kaj takšne navedbe povedo o spoštovanju samega bistva demokracije, in sicer o tem, da obstaja možnost, da se z izidom posamezne politike sicer ne strinjamo, vendar kljub temu spoštujemo proces odločanja in institucije, ki v njem sodelujejo.

83. Ob upoštevanju vsega navedenega je mogoče kljub vsemu ugotoviti, da EDP v skladu s pravilno razlago člena 11(4) PEU in Uredbe o EDP še zdaleč ni zgolj „črka na papirju“. Res pa je, da je v besedilu navedenih instrumentov zapisano nekaj drugega kot to, kar bi si želeli pritožniki.

84. Na tej točki je smiselno podati še zadnje sklepno pojasnilo. Analiza prvega pritožbenega razloga, na katerega so se sklicevali pritožniki, je privedla do razlage pravilne umestitve sedanjega modela EDP v zakonodajnem postopku Evropske unije, ki je temeljila na presoji besedila in sobesedila (zgodovinskega in sedanjega) ter cilja in namena EDP. Čeprav sem v teh sklepnih predlogih z odobravanjem opozoril na nekatere novosti, ki jih je prinesla EDP, pa nikakor ne napeljujem na to, da je EDP popoln mehanizem, ki zagotavlja čudežno rešitev za domnevne ali dejanske pomanjkljivosti v zvezi z demokratično legitimnostjo Evropske unije, vključno z zmanjšanjem domnevnega razkoraka med državljani in institucijami Unije. Številni vidiki sedanjega institucionalnega modela EDP so bili

<sup>52</sup> Glej točko 31 teh sklepnih predlogov.

dejansko deležni (bolj ali manj konstruktivne) znanstvene kritike.<sup>53</sup> Tudi njen pravni okvir je bil pred kratkim predmet institucionalnih razprav<sup>54</sup> in sprememb.<sup>55</sup> Te razprave se seveda logično navezujejo na pogovore o morebitnih spremembah vloge Komisije in njene pristojnosti za dajanje pobud, ki jo izvaja na zahtevo drugih institucij.

85. V okviru razprav o morebitnem prihodnjem institucionalnem modelu in ustroju EDP je torej mogoče predvideti številne druge, morda celo boljše možnosti, ki bodo namenjene doseganju enakih ali celo drugačnih ciljev. Vendar se obravnavana zadeva nanaša na mehanizem EDP znotraj institucionalnega ustroja, določenega v PEU in dalje razdelanega v Uredbi o EDP. Če sklenem s prisposodbo, ki sem jo že uporabil, lahko ugotovim, da je zakonodajalec tisti, ki se, če tako želi, odloči, da bo zajca nadomestil z golobom ali, če smo že pri tem, celo z mačkom ali kitom.

86. Ob upoštevanju vsega navedenega menim, da je treba prvi pritožbeni razlog v celoti zavrnil kot neutemeljen.

### ***B. Drugi pritožbeni razlog: razlikovanje med pravnimi in političnimi razlogi***

87. Pritožniki z drugim pritožbenim razlogom zatrjujejo, da je Splošno sodišče, ki je sicer priznalo, da Komisija v sporočilu ni razlikovala med „pravnimi“ in „političnimi“ razlogi, kot je zahtevano v uvodni izjavi 20 Uredbe o EDP, napačno uporabilo pravo, ker je v točkah 128 in 132 izpodbijane sodbe ugotovilo, da uvodna izjava 20 ni upoštevana. Pritožniki trdijo, da imajo uvodne izjave vlogo pri razlagi materialnih določb prava Unije. Z uvodno izjavo 20 naj bi se razlagal člen 10(1)(c) Uredbe EDP in naj ne bi bila v nasprotju s to določbo. Razlikovanje med pravnimi in političnimi zaključki naj bi bilo poleg tega pomembno, da se Sodišču omogoči nadzor teh dveh kategorij.

88. Komisija trdi, da izpodbijana sodba ne vsebuje napačne uporabe prava, in podredno navaja, da je v sporočilu svoje pravne in politične zaključke dejansko predstavila ločeno.

89. V točki 128 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče ugotovilo, da v skladu z ustaljeno sodno prakso preambula akta Unije nima pravno zavezujoče veljave in se nanjo ni mogoče učinkovito sklicevati niti zato, da bi se odstopilo od določb zadevnega akta, niti zato, da bi se te določbe razlagale v smislu, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom.<sup>56</sup>

90. Na podlagi te sodne prakse je Splošno sodišče v točkah 129 in 130 sodbe ugotovilo, da ker obveznost ločene podaje pravnih in političnih zaključkov, navedena v uvodni izjavi 20 Uredbe o EDP, ni vključena v besedilo člena 10(1)(c), Komisija pri pripravi sporočila iz te določbe nima take obveznosti. Dalje, Splošno sodišče je v točki 131 izpodbijane sodbe dodalo, da vsekakor tudi ob predpostavki, da je Komisija pravno zavezana, da pravne in politične zaključke poda ločeno, kršitev te obveznosti ne more povzročiti razglasitve ničnosti navedenega sporočila, ker gre zgolj za formalno obveznost.

53 Glej na primer Organ, J., „Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals“, *European Constitutional Law Review*, zvezek 10, št. 3, 2014, str. od 422 do 443; Guilloud-Colliat, L., „La mise en oeuvre de l’initiative citoyenne européenne: anatomie d’un échec“, *Revue du droit de l’Union européenne*, zvezek 4, 2008, str. od 175 do 200; ter Bouza Garcia, L., in Del Río Villar, S., „The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society“, *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 2012, str. od 312 do 324.

54 Glej poročili Komisije o uporabi Uredbe (EU) št. 211/2011 o državljski pobudi (COM(2015) 145 final in COM(2018) 157 final) ter dokument „The European Citizens’ Initiative: the experience of the first three years. European Implementation Assessment (Evropska državljanska pobuda: izkušnje iz prvih treh let. Evropska ocena izvajanja), Služba Evropskega parlamenta za raziskave, str. 27 in naslednje ter v njem navedene resolucije Evropskega parlamenta.

55 Uredba (EU) 2019/788 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o evropski državljanski pobudi (UL 2019, L 130, str. 55). Uspešna EDP tudi v novi uredbi ni zavezujoča za Komisijo. Kljub temu pa se z novo uredbo v zvezi s tem konkretnim vidikom uvajajo spremembe, povezane s političnim nadzorom, ki ga Parlament izvaja nad nadaljnjim ukrepanjem Komisije (člen 16), in obveznost Parlamenta, da po javni predstavitvi oceni politično podporo pobudi (člen 14(3)).

56 Ob sklicevanju na sodbe z dne 19. novembra 1998, Nilsson in drugi (C-162/97, EU:C:1998:554, točka 54); z dne 25. novembra 1998, Manfredi (C-308/97, EU:C:1998:566, točka 30), ter z dne 24. novembra 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, točka 32).



91. Menim, da je Splošno sodišče pri razlogovanju v zvezi z uporabo sodne prakse o vlogi uvodnih izjav pri razlagi pravnih aktov Unije v obravnavani zadevi resnično napačno uporabilo pravo. Vendar ta napaka nikakor ne vpliva na izrek izpodbijane sodbe, ki na podlagi dodatnih pravnih razlogov, podanih v razlogovanju Splošnega sodišča, ostaja nespremenjen.

92. Seveda drži, da uvodne izjave v skladu z ustaljeno sodno prakso, navedeno v izpodbijani sodbi, ne smejo odstopati od zadevne določbe, ki naj bi se z njimi razlagala, ali služiti kot podlaga za razlago, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom, na primer z uvajanjem novih zahtev, ki niso predvidene v normativnem delu pravnega akta. Uvodne izjave torej same po sebi nikakor niso normativne zakonske določbe.

93. Poleg teh dveh jasno začrtanih kategorij (v kateri spadajo uvodne izjave, ki niso „zrcalne določbe“, in uvodne izjave, ki niso v očitnem nasprotju z določbami) pa so uvodne izjave na splošno pomembno razlagalno orodje, ki merodajno opredeljujejo voljo zakonodajalca in se uporabljajo skupaj s konkretnimi določbami, na katere se navezujejo. Tako se pogosto uporabljajo za podajanje teleološke razlage, namenjene pojasnjevanju ali natančnejši razlagi zakonske določbe, ki jo vsebuje pravni akt.<sup>57</sup> Če pa uvodne izjave dejansko uporabimo na opisani način, ni več mogoče spregledati, da bi se lahko meja med uporabo uvodnih izjav za podajanje razlage, ne pa za nalaganje novih obveznosti, nevarno zabrisala.<sup>58</sup>

94. V obravnavani zadevi je edina bistvena razlika med besedilom člena 10(1)(c) Uredbe o EDP in uvodno izjavo 20 v tem, da izraza „ločeno“, ki ga vsebuje uvodna izjava 20, v besedilu zadevnega člena ni. Preostalo besedilo pa je skoraj povsem enako (Komisija v treh mesecih poda svoje pravne in politične zaključke).

95. Obravnavano besedilo torej vsebuje določeno pomensko razliko. Vendar z vidika logičnega področja uporabe zadevnih pravil te še zdaleč ne moremo opredeliti kot protislovje med besedilom uvodne izjave in člena. Zaradi neobstoja protislovja in glede na prakso Sodišča, ki je bila pravkar predstavljena, si sicer lahko predstavljamo, da bi bilo besedilo člena 10(1)(c) Uredbe o EDP mogoče razumeti tudi tako, kot da vsebuje izraz „ločeno“.

96. Vendar iz naslednjih razlogov menim, da tega ne bi smeli storiti.

97. Izraz „ločeno“ je mogoče razumeti na dva različna načina: bodisi tako, da ta izraz pomeni, da morajo biti v besedilu sporočila *prisotni* tako pravni kot tudi politični zaključki, in/ali tako, da morajo biti ti v besedilu sporočila ne le prisotni, ampak tudi *fizično ločeni*.<sup>59</sup>

98. Besedilo uvodne izjave 20 je bilo sprejeto na podlagi predloga spremembe, ki ga je med pogajanjem o Uredbi o EDP vložil Parlament, in sicer skupaj s sklicevanjem na „pravne in politične“ zaključke v besedilu člena 10. Obrazložitev tega predloga spremembe zgolj opozarja na dejstvo, da bi „[o]dziv Komisije moral biti pravno in politično utemeljen“.<sup>60</sup>

57 Za ponazoritev glej na primer sodbe z dne 12. julija 2005, Alliance for Natural Health in drugi, (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točki 91 in 92); z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točki 42 in 43), ali z dne 25. julija 2018, Confédération paysanne in drugi (C-528/16, EU:C:2018:583, točke od 44 do 46 in 51).

58 Šolski primeri te kategorije uvodnih izjav zajemajo položaje, v katerih se obseg neopredeljenega ali nedoločenega pravnega pojma, na katerega se sklicuje besedilo členov pravnega akta, v uvodni izjavi razlaga bodisi preozko bodisi preširoko. To lahko pomeni, da se eni stranki naloži določena obveznost, drugi pa podeli določena pravica, ki formalno sicer temelji na besedilu zadevnega člena pravnega akta, dejansko pa izhaja iz besedila uvodne izjave, kar lahko bistveno spremeni obseg zadevnega pravnega pojma.

59 Pri tem se ne želim spuščati v „retroaktivno razlago“, temveč poudariti, da besedilo uvodne izjave 28 Uredbe št. 2019/788, ki ustreza besedilu uvodne izjave 20 Uredbe o EDP, izraza „ločeno“ ne vsebuje več.

60 Glej obrazložitev predloga spremembe 19, Poročilo I o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o državljanski pobudi (COM(2010) 0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), Odbor za ustavne zadeve, A7-0350/2010. Podobno je v predlogu spremembe 52 navedeno, da naj Komisija „oblikuje pravne in politične zaključke o pobudi. Sporočilo naj vsebuje obe vrsti zaključkov.“

99. Besedilo uvodne izjave 20 bi bilo ob upoštevanju njegovega sobesedila in namena dejansko mogoče razumeti tako, da opozarja na obveznost Komisije, da svoje pravne in politične zaključke predstavi jasno oziroma tako, da bodo državljani razumeli razliko med temi ugotovitvami. Tako se obveznost, ki izhaja iz člena 10(1)(c) Uredbe o EDP, glede izrecne navedbe pravnih in političnih zaključkov nanaša na kakovost in vsebino razlogovanja, ki ga Komisija poda kot odziv na uspešno EDP. To je v skladu s potrebo, kot je opisana v uvodni izjavi 20, da bi Komisija morala „jasno, razumljivo in natančno pojasniti razloge za svoje načrtovane ukrepe“, ravno tako pa bi morala „razloge [...] predložiti tudi, če ne namerava sprejeti nobenih ukrepov“. Takšna okrepljena obveznost navedbe razlogov pa ni le bistvena postopkovna zahteva, ampak tudi jamstvo in dokaz za poglobljeno, resno in natančno obravnavo uspešne EDP.

100. Tako besedilo člena 10(1)(c) Uredbe o EDP, ki ga je treba razlagati v povezavi z uvodno izjavo 20, pomeni zgolj to, da morajo biti v obrazložitvi Komisije prisotni tako pravni kot tudi politični zaključki in da mora imeti bralec možnost razločevati med obema skupinama. Vendar se sam le stežka strinjam s formalistično razlago, v skladu s katero bi morala Komisija poleg izpolnjevanja obravnavane obveznosti zagotoviti tudi ustrezno strukturo sporočila, ki bi moralo biti razdeljeno v različna poglavja, ta pa bi morala biti obvezno naslovljena z besedami „pravni zaključki“ in „politični zaključki“, pri čemer bi neizpolnitev te obveznosti privedla do samodejne razglasitve ničnosti sporočila.

101. Za to obstaja dodaten, pragmatičen razlog, in sicer: fizična ločitev pravnih in političnih zaključkov je na tej stopnji postopka EDP nekoliko umetna in bi jo bilo verjetno težko doseči.

102. Prvič, pravna presoja predlagane EDP poteka predvsem med registracijo pobude v skladu s členom 4(2), ko Komisija preveri njeno skladnost z vrednotami iz člena 2 PEU in svoje lastne pristojnosti za predložitev zahtevanega predloga. Glede na to, da lahko takšna presoja privede do zavrnitve registracije zgolj v nekaterih „očitnih“ okoliščinah, je mogoče pravno analizo opraviti tudi v fazi priprave sporočila iz člena 10(1)(c). V okviru te pravne analize se lahko preveri tudi skladnost pobude z drugimi pravnimi akti Unije. Vendar je na tej stopnji povsem običajno, da je večji delež ocene, podane v sporočilu Komisije, najverjetneje politične narave, saj je odločitev o sprejetju ukrepov na podlagi uspešne EDP v bistvu politična odločitev. Pravni zaključki so torej na tej stopnji najverjetneje omejeni na opisno navajanje veljavne zakonodaje, ki služi kot potreben referenčni okvir za oblikovanje političnih zaključkov.

103. Drugič, tudi če ne bi bilo tako in bi bilo naravo pravnih zaključkov mogoče razumeti širše, bi bilo na zadnji stopnji EDP, na kateri mora Komisija precej poglobljeno preučiti vsebino EDP, najverjetneje težko kategorično navesti, katere ugotovitve so pravne in katere politične. Obenem bi bilo večje število ugotovitev, predstavljenih na tej stopnji vsebinske presoje, najverjetneje prehodnih, razen če bi pojem „pravni zaključki“ razumeli zgolj kot ponovno suhoparno navajanje upoštevanih pravnih aktov in mednarodnih obveznosti (pri čemer bi lahko trdili, da njihova razlaga v vsakem primeru zajema tudi določeno mero politične ocene).

104. Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da obravnavano sporočilo izpolnjuje zahteve člena 10(1)(c), razlaganega v povezavi z uvodno izjavo 20. Zaključki so v tem sporočilu podani tako, da je iz njih mogoče razbrati pravno in politično naravo ugotovitev, ki jih vsebuje. Kot navaja Komisija, je oddelek 2 sporočila, naslovljen „Trenutno stanje“, posvečen predstavitvi stanja prava. Oddelek 3, naslovljen „Ocena zahtev evropske državljanske pobude“, pojasnjuje politično oceno EDP. Poleg tega pritožniki niso nikdar trdili, da niso mogli prepoznati političnega oziroma pravnega ozadja zaključkov, ki jih je Komisija predstavila v tem sporočilu.

105. Splošno sodišče se v točkah od 128 do 131 izpodbijane sodbe opira na razlago uvodne izjave 20, v skladu s katero ta vsebuje formalno zahtevo, kar pomeni, da med besedilom uvodne izjave 20 in člena 10(1)(c) obstaja očitno protislovje. Iz razlogov, ki sem jih navedel v točkah od 92 do 96 teh sklepnih predlogov, menim, da je bilo pri takšnem razlogovanju napačno uporabljeno pravo.

106. Vendar je jasno tudi, da se izrek izpodbijane sodbe v ničemer ne spremeni, saj je utemeljen s pravnimi razlogi, navedenimi v točkah od 97 do 105 teh sklepnih predlogov.

107. Ker je izrek izpodbijane sodbe še vedno utemeljen, je treba drugi pritožbeni razlog zavrni kot brezpredmeten.

### **C. Tretji pritožbeni razlog: sodni nadzor**

108. Pritožniki s tretjim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo v točki 170 izpodbijane sodbe, v kateri je razsodilo, da je odločitev Komisije, da ne bo predložila zakonodajnega predloga na podlagi EDP, predmet zgolj omejenega nadzora Sodišča, pri čemer lahko tako odločitev izkrivijo samo očitne napake pri presoji.

109. Pritožniki zatrjujejo, da ni mogoče vedeti, ali obravnavano sporočilo res ne vsebuje očitnih napak, saj ni nobenega merila, na podlagi katerega bi lahko razlikovali med očitnimi in neočitnimi napakami. Po njihovem mnenju je Splošno sodišče ta prag postavilo prenizko in si tako pridržalo pravico, da prosto odloča, ali je bilo merilo očitne napake izpolnjeno. Pritožniki prav tako navajajo, da je trditev, da morajo razlogi za pripravo sporočila omogočati sodni nadzor, paradoksalna, če je standard nadzora tako nizek in nejasen. Poleg tega trdijo, da se obravnavana zadeva razlikuje od zadeve Rica Foods<sup>61</sup>, ki jo Splošno sodišče navaja kot pomemben precedenčni primer za uporabo merila „očitne napake“. Navedena zadeva se namreč nanaša na pravice nedržavljanov v zvezi z nejasnimi finančnimi interesi, medtem ko naj bi v obravnavani zadevi šlo za pravice državljanov Unije v zvezi z natančno opredeljeno demokratično pravico. Pritožniki povzemajo stališče Splošnega sodišča tako: „ker ima Skupnost široko polje proste presoje glede sladkorja z Antilov, mora imeti tudi široko diskrecijsko pravico glede zavrnitve EDP, ki ji ni naklonjena“.

110. Komisija meni, da je treba tretji pritožbeni razlog zavrni kot neutemeljen. S pristojnostjo Komisije za dajanje pobud naj bi bil združljiv zgolj omejen sodni nadzor. Komisija, ki se sklicuje na sodbo Schönberger/Parlament<sup>62</sup>, poleg tega navaja, da bi bilo nedosledno, če bi bilo sporočilo, sprejeto v skladu s členom 10(1)(c) Uredbe o EDP, predmet celovitega sodnega nadzora, medtem ko sodni nadzor nad odločitvami, ki jih sprejme Parlament glede nadaljnjega ukrepanja v zvezi s peticijami, sploh ni mogoč.

111. Na podlagi tega pritožbenega razloga se postavlja pomembno vprašanje glede obsega sodnega nadzora, ki bi mu morala sodišča Unije podvreči sporočilo, ki vsebuje odločitev Komisije glede nadaljnjega ukrepanja v zvezi z uspešno EDP. To je nujno povezano z vprašanji, ki izhajajo iz prvega pritožbenega razloga, pri čemer je presoja teh vprašanj pokazala, da Komisija nikakor ni zavezana k sprejetju predloga pravnega akta, predlaganega v uspešni EDP.

112. Točka 170 izpodbijane sodbe, ki je grajana v okviru tega pritožbenega razloga, je del presoje, ki jo je Splošno sodišče opravilo v zvezi s petim razlogom za razglasitev ničnosti, ki so ga pritožniki navedli v postopku na prvi stopnji. Splošno sodišče po ugotovitvi, da mora imeti Komisija široko diskrecijsko pravico pri izvajanju svoje pristojnosti zakonodajne pobude in posledično pri odločanju, ali bo na podlagi uspešne EDP ukrepala ali ne,<sup>63</sup> v točki 170 izpodbijane sodbe opredeli obseg in raven sodnega nadzora, katerega predmet je zadevno sporočilo. V skladu s to točko mora Splošno sodišče „opraviti omejen nadzor, v okviru katerega poleg zadostnosti obrazložitve preveri zlasti obstoj očitnih napak pri presoji v navedeni odločbi“. Pri izpeljavi te ugotovitve se je Splošno sodišče po analogiji sklicevalo na sodbo Sodišča Rica Foods<sup>64</sup> kot na upošteveno sodno prakso.

61 Sodba z dne 14. julija 2005, Rica Foods/Komisija (C-40/03 P, EU:C:2005:455).

62 Sodba z dne 9. decembra 2014 (C-261/13 P, EU:C:2014:2423).

63 Točka 169 izpodbijane sodbe.

64 Sodba z dne 14. julija 2005, Rica Foods/Komisija (C-40/03 P, EU:C:2005:455, točke od 53 do 55 in navedena sodna praksa).

113. Po mojem mnenju trditve pritožnikov v pravkar navedeni točki izpodbijane sodbe niso razkrile nobene napačne uporabe prava.

114. Preden se posvetim analizi *standarda* sodnega nadzora, uporabljenega v izpodbijani sodbi, pa moram opozoriti na *obseg* sodnega nadzora, ki je razviden iz te sodbe.

115. Splošno sodišče je v točki, ki jo pritožniki izpodbijajo, odločno navedlo, da je sporočilo predmet sodnega nadzora. Lahko bi trdili, da ta potrditev prispeva k pomembni okrepitvi položaja EDP. Zagotavlja namreč sodno jamstvo, da bo Komisija ustrezno preučila vsako uspešno EDP. Temu lahko dodam le to, da takšna ugotovitev še zdaleč ni bila samoumevna, kot potrjujejo tudi pretekle akademske razprave na to temo.<sup>65</sup>

116. Dalje, v izpodbijani sodbi je bilo ugotovljeno, da je sodni nadzor mogoče opraviti tako v zvezi z *zadostnostjo obrazložitve* v sporočilu kot tudi s *presojo*, ki je podlaga za njegovo vsebino.

117. Kot v svojih stališčih navaja Komisija, je takšno stališče v nasprotju s sodno prakso Sodišča glede sodnega nadzora nad odločitvami Parlamenta v zvezi z nadaljnjimi ukrepi, povezanimi s peticijami. Sodišče je namreč ugotovilo, da takšna odločitev ne more biti predmet sodnega nadzora, ker ima Parlament široko polje proste presoje, ki je politične narave.<sup>66</sup> Nasprotno je Komisiji v zvezi s tem sicer priznana široka diskrecijska pravica, vendar v izpodbijani sodbi kljub temu ni ugotovljeno, da je *presoja*, ki jo vsebuje sporočilo, politična odločitev, ki je kot taka zaščiten pred sodnim nadzorom.<sup>67</sup>

118. Menim, da je tako tudi prav. Takšen robusten pristop namreč pravilno odraža sistem in cilje EDP. Odločilna vloga, ki jo ima mehanizem EDP kot izraz načela demokratičnosti, nujne zahteve, ki jih mora uspešna EDP izpolniti, in procesna jamstva, določena v Uredbi o EDP, upravičujejo, da sodni nadzor, ki ga izvajajo sodišča Unije, tudi glede na široko polje proste presoje, ki je politične narave, ne zajema le zadostnosti obrazložitve, ampak tudi preverjanje utemeljenosti vsebinskih razlogov, na katerih temelji odločitev Komisije.<sup>68</sup>

119. To, da je lahko sporočilo, sprejeto v skladu s členom 10(1)(c) Uredbe o EDP, predmet sodnega nadzora, je namreč neločljivo povezano z obveznostmi, ki jih ima Komisija v skladu z Uredbo o EDP na tej zadnji stopnji postopka v okviru EDP. Komisija mora pripraviti jasno, natančno in celovito obrazložitev razlogov, na podlagi katerih je sprejela svoje stališče. Takšna obrazložitev mora vsebovati tako pravne kot tudi politične zaključke. Kljub temu pa obveznosti, ki jih nalaga besedilo člena 10 Uredbe o EDP, niso zgolj postopkovne, ampak vključujejo tudi obveznost glede ustrezne in poglobljene obravnave predlogov, podanih v okviru uspešne EDP.

<sup>65</sup> V zvezi z razpravo o upravičenosti sporočila o nadaljnjem ukrepanju v zvezi z uspešno EDP glej na primer Dougan, M., „What are we to make of the citizens’ initiative?“, *Common Market Law Review*, 48, 2011, str. od 1807 do 1848, na str. 1839; Vogiatzis, N., „Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens’ initiative process“, *European Law Journal*, 23, 2017, str. od 250 do 271, na str. 257.

<sup>66</sup> Sodba z dne 9. decembra 2014, Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, točka 24).

<sup>67</sup> Z izpodbijano sodbo se zato tudi ne predvideva kakršno koli izvzetje iz sodnega nadzora s sklicevanjem na obstoj „političnega vprašanja“, kar bi si na neki ravni mogoče celo lahko predstavljali. Če se namreč priznava, da ima Komisija diskrecijsko pravico pri odločanju, ali bo na podlagi uspešne EDP sprejela nadaljnje ukrepe, ki je *politične* narave, kaj bi bilo potem sploh lahko predmet sodnega nadzora? Osebnostne preference, mnenja in politična prepričanja namreč ne morejo biti niti približno predmet (razumnega) sodnega nadzora. Glej o tej razpravi na splošno Butler, G., „In search of the Political Question Doctrine in EU law“, *Legal Issues of Economic Integration*, zvezek 45, št. 4, 2018, str. od 329 do 354.

<sup>68</sup> Na ta način se torej sklada tudi z razpravo o „dodani vrednosti“, predstavljeno v točkah 73 in 74 teh sklepnih predlogov, čeprav z drugačnega vidika.



120. V izpodbijani sodbi sta v zvezi s *standardom* sodnega nadzora uporabljena dva različna pristopa. Prvič, sodišča Unije bi morala v skladu z izpodbijano sodbo preveriti zadostnost obrazložitve. Sodni nadzor nad tem elementom, ki je, kot sem že navedel, ključna institucionalna obveznost, ki nastane na podlagi uspešne EDP,<sup>69</sup> pa ni omejen le na uporabo merila „očitne napake“. Gre torej za celovit nadzor. Drugič, Splošno sodišče navaja, da naj bi nadzor zajemal tudi preverjanje obstoja *očitnih napak pri presoji* v navedeni odločbi.

121. Pritožniki v zvezi s tem vidikom grajajo stopnjo nadzora, ki je bila uporabljena pri tem drugem elementu, to je pri *vsebinski presoji*, predstavljeni v sporočilu Komisije. Očitki pritožnikov letijo zlasti na sodno prakso, navedeno v izpodbijani sodbi, ki služi kot podlaga za odločitev o uporabi konkretnega standarda sodnega nadzora. Pritožniki vztrajajo, da se položaj v obravnavani zadevi razlikuje od položaja v zadevi Rica Foods, s čimer ugovarjajo standardu sodnega nadzora, ki ga je Splošno sodišče uporabilo v izpodbijani sodbi.

122. Očitki pritožnikov so po mojem mnenju zgrešeni.

123. Treba je poudariti, da se standard sodnega nadzora, ki je omejen na preverjanje očitnih napak pri presoji, uporablja v položajih, v katerih imajo institucije Unije široko polje proste presoje, zlasti kadar sprejemajo ukrepe „na področjih, na katerih se od njih zahtevajo zlasti politične odločitve“.<sup>70</sup> V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča namreč velja, da se intenzivnost sodnega nadzora razlikuje glede na diskrecijsko pravico, podeljeno institucijam.<sup>71</sup>

124. V tem okviru, to je v zvezi z ustreznim standardom sodnega nadzora, se je torej Splošno sodišče sklicevalo na sodbo Rica Foods kot na upoštevno sodno prakso. V takšnem okviru je to povsem primerno, saj navedeno načelo, v nasprotju z navedbami pritožnikov, nima veliko opraviti s spornim uvozom v obravnavani zadevi, ampak je navedeno kot splošna ponazoritev ustreznega standarda sodnega nadzora. K temu je mogoče mimogrede dodati, da je bilo sklicevanje na to konkretno zadevo dobra izbira, saj je bila navedena zadeva povod za obravnavo posebnega vprašanja, povezanega s standardom sodnega nadzora v primeru diskrecijske pravice politične narave, ki ga je sprejelo tedanje Sodišče prve stopnje, kot je razvidno iz sklepnih predlogov generalnega pravobranilca P. Légerja v navedeni zadevi.<sup>72</sup>

125. Kot sem navedel v zvezi s prvim pritožbenim razlogom, je na splošno na področjih, na katerih ima Komisija zelo široko diskrecijsko pravico, standard sodnega nadzora omejen. Obravnavana diskrecijska pravica je zlasti politične narave, vendar lahko zajema tudi zapletene presoje, ki jih Komisija izvede, kadar se odloči za (ne)uporabo svoje pristojnosti za dajanje pobud.

126. Kakor koli že, če upoštevam, da odločitev Komisije, predstavljena v sporočilu, o tem, da ne bo sprejela predloga, ki ga zahteva EDP, v svojem bistvu temelji zlasti na politični presoji,<sup>73</sup> in predpostavljam, da mora biti takšna odločitev, ki je sama po sebi politična, sploh predmet sodnega nadzora, ne razumem, kako bi bilo mogoče takšno presojo podvreči strogemu sodnemu nadzoru, ne da bi pri tem prekoračili meje pristojnosti, ki jih zahteva načelo institucionalnega ravnovesja, zlasti glede delitve med izvršno oblastjo Unije in sodišči Unije.

<sup>69</sup> Glej točko 100 teh sklepnih predlogov.

<sup>70</sup> Glej na primer sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet (C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 124 in navedena sodna praksa).

<sup>71</sup> Glej na primer sodbe z dne 18. marca 2014, Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 40); z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 24), ali z dne 30. aprila 2019, Italija/Svet (Ribolovna kvota za sredozemsko mečarico) (C-611/17, EU:C:2019:332, točki 57 in 120).

<sup>72</sup> Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Rica Foods/Komisija (C-40/03 P, EU:C:2005:93, točke od 45 do 50).

<sup>73</sup> Glej točko 103 teh sklepnih predlogov.

127. Omejen standard sodnega nadzora je namreč nujen zaradi političnega polja proste presoje pri izvrševanju pristojnosti Komisije za dajanje pobud, ki sama po sebi vključuje tudi usklajevanje različnih interesov in izbiranje med možnostmi politike. To polje proste presoje izhaja tudi iz politične narave temeljne ocene, ki jo Komisija v sporočilu poda glede tega, kako in če sploh naj v okviru svoje pristojnosti za dajanje pobud ukrepa na podlagi uspešne EDP. Sodišča Unije ne morejo nadomestiti politične presoje Komisije, ki mora biti podlaga za njeno odločitev o tem, da bo z izvrševanjem svoje pristojnosti za dajanje pobud sprožila postopek odločanja.

128. Menim torej, da je treba tretji pritožbeni razlog zavriniti kot neutemeljen.

#### **D. Četrty pritožbeni razlog: očitne napake pri presoji**

129. S četrty pritožbenim razlogom pritožniki trdijo, da Splošno sodišče tudi v primeru, da je standard nadzora, ki ga je uporabilo, ustrezen, ni ugotovilo, da razlogi, ki jih je Komisija navedla v sporočilu, izpolnjujejo merilo očitne napake pri presoji.

130. Pritožniki grajajo pet vidikov sporočila Komisije, ki po njihovem mnenju vsebujejo takšne očitne napake pri presoji

131. Prvič, pritožniki, ki se sklicujejo na sodbo Brüstle<sup>74</sup>, trdijo, da prepoved patentiranja izumov, ki vključujejo uničenje človeških zarodkov, na eni in istočasno financiranje tovrstnih raziskav na drugi strani pomeni očitno nedoslednost.

132. Sklepi, ki so jih pritožniki izpeljali na podlagi sodbe Sodišča Brüstle, močno presegajo okvir te zadeve.

133. Kot pravilno opozarja Komisija, se je ta sodba nanašala izključno na vprašanje možnosti patentiranja. Cilj Direktive 98/44/ES<sup>75</sup>, ki je bila predmet razlage v navedeni zadevi, namreč „ni urediti uporabo človeških zarodkov v okviru znanstvenega raziskovanja. Njen cilj je omejen na patentiranje biotehnoških izumov.“<sup>76</sup> Prepoved patentiranja ni povezana s prepovedjo znanstvenih raziskav ali njihovega financiranja na posameznem področju.<sup>77</sup> Konkretna prepoved patentiranja na določenem področju namreč pomeni, da je nemogoče pridobiti izključno pravico do gospodarskega izkoriščanja, kar se precej razlikuje od vprašanj, obravnavanih v znanstvenih raziskavah, ki se izvajajo v različne namene.

134. Splošno sodišče zato ni storilo napake, ko je v točki 173 izpodbijane sodbe ugotovilo, da v ugotovitvi Komisije v točki 2.1 *in fine* sporočila, da v sodbi Brüstle ni obravnavano vprašanje, ali se takšne raziskave lahko izvajajo in ali se lahko financirajo, ni podana očitna napaka pri presoji.

135. Drugič, pritožniki trdijo, da je to, da med pravico zarodka do življenja in interesi raziskav človeških zarodnih matičnih celic (hESC) ni mogoče vzpostaviti ravnovesja, samoumevno. Pojem človekovega dostojanstva namreč prepoveduje vzpostavitev takšnega ravnovesja. Pritožniki tako trdijo, da je v sporočilu prišlo do očitne napake v ugotovitvi, da „ni nobene potrebe po pojasnjevanju pravnega statusa človeškega zarodka“.

<sup>74</sup> Sodba z dne 18. oktobra 2011 (C-34/10, EU:C:2011:669).

<sup>75</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 98/44/ES z dne 6. julija 1998 o pravnem varstvu biotehnoških izumov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 395).

<sup>76</sup> Sodbi z dne 18. oktobra 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, točka 40), in z dne 18. decembra 2014, International Stem Cell Corporation (C-364/13, EU:C:2014:2451, točka 22).

<sup>77</sup> Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:138, točka 44), v katerih je poudarjeno, da se „[p]atentiranje in raziskave [...] ne zdijo neločljivo povezani“.

136. Strinjam se s Komisijo, da je ta trditev brezpredmetna. Ne nanaša se namreč na točko obrazložitve, v kateri je Splošno sodišče analiziralo domnevne napake pri presoji, ki so jih pritožniki navedli v petem razlogu za razglasitev ničnosti, temveč je podana zoper eno izmed ugotovitev Splošnega sodišča v zvezi s četrtem razlogom za razglasitev ničnosti, povezanim z domnevno kršitvijo obveznosti obrazložitve. V točki 156 izpodbijane sodbe je namreč Splošno sodišče presojalo zadostnost obrazložitve.

137. Tretjič, pritožniki so navedli celo vrsto trditev, s katerimi v bistvu grajajo razlogovanje Splošnega sodišča v zvezi z raziskavami hESC. Pritožniki zatrjujejo, da ugotovitev, navedena v sporočilu, v skladu s katero sistem „trojne varovalke“ zagotavlja etično sprejemljivo merilo za ocenjevanje raziskovalnih projektov, pomeni očitno napako pri presoji. Trditev Komisije, da sistem, ki omogoča financiranje raziskovalnih projektov, ki so v 27 državah od skupno 28 držav članic nezakoniti, šteje za visok standard, naj tako ne bi bila le očitno napačna, ampak popolnoma absurdna. Pritožniki v zvezi s tem trdijo, da pristop Splošnega sodišča glede različnih vidikov etike pomeni napačno uporabo prava, ker odločanje o vsebini nasprotujočih si družbenih in etičnih vprašanj, povezanih z uspešno EDP, ni naloga Sodišča, saj za to vprašanje ni pristojna sodna veja oblasti, ampak ga je treba rešiti v okviru političnega procesa. Pritožniki dalje trdijo, da je stališče Splošnega sodišča samo po sebi neetično. Splošno sodišče naj bi namreč zavzelo povsem subjektiven pristop, s katerim je skušalo doseči, da pravilnosti stališč Komisije v nobenem primeru ne bi bilo mogoče ovreči. Nazadnje, pritožniki trdijo, da je nadzor, ki ga je opravilo Splošno sodišče, nepopoln, saj ni zajel vseh napak pri presoji, ki so jih zatrjevali pritožniki. Pritožniki Splošnemu sodišču v zvezi s tem očitajo, da je sodbo Brüstle sicer obravnavalo, vendar izpodbijana sodba ne vsebuje nobenih nadaljnjih preudarkov v zvezi s trditvami Komisije glede sistema „trojne varovalke“.

138. Navedene trditve pritožnikov so neutemeljene. Zdi se, da te trditve temeljijo na napačnem razumevanju sodbe Splošnega sodišča.

139. Splošno sodišče je v točki 176 izpodbijane sodbe, na katero se osredotoča graja v trditvah pritožnikov, najprej izpostavilo bistvene značilnosti različnih etičnih pristopov EDP in Komisije, pri čemer je poudarilo, da je „[e]tični pristop sporne EDP [...], da je človeški zarodek človeško bitje, ki mora imeti človekovo dostojanstvo in pravico do življenja, medtem ko etični pristop Komisije, kot je razviden iz sporočila, upošteva pravico človeških zarodkov do življenja in človekovega dostojanstva, hkrati pa upošteva tudi potrebe raziskav hESC, ki lahko prispevajo k zdravljenju trenutno neozdravljivih in/ali smrtno nevarnih bolezni [...]“. Nato je sklenilo, da se zato „ne zdi, da etični pristop Komisije glede te točke vsebuje očitno napako pri presoji, in trditve tožečih strank, ki temeljijo na drugačnem etičnem pristopu, ne dokazujejo obstoja take napake“.

140. Jasno je, da Splošno sodišče ni podprlo nobenega stališča ali zavzelo kakršnega koli etičnega pristopa, ki bi mu lahko očitali „juridifikacijo“ političnih odločitev. V sodbi Splošnega sodišča je namreč v nasprotju s trditvami pritožnikov ohranjena diskrecijska pravica politične narave, ki v sedanjem ustroju institucionalnega odločanja, tudi v primeru uspešne EDP, pripada Komisiji. Splošno sodišče je pri opravljanju sodnega nadzora, da bi ugotovilo, ali je sporočilo vsebovalo kakršno koli očitno napako pri presoji, zgolj opozorilo na dejstvo, da pritožniki zagovarjajo etično stališče, ki se razlikuje od stališča Komisije.

141. Tega razlogovanja ni mogoče grajati. Kot je pravilno poudarila Komisija, ta pristop v skladu z uporabljenim standardom sodnega nadzora opozarja na diskrecijsko pravico politične narave, ki jo ima Komisija pri ocenjevanju zadostnosti in ustreznosti veljavnega pravnega okvira, kot enega izmed elementov razlogovanja, na podlagi katerega je sprejela odločitev, da ne bo uveljavila diskrecijske pravice in izvršila svoje pristojnosti za dajanje pobud na način, kot ga predlaga sporna EDP.

142. Zato menim, da se je Splošno sodišče z razlogovanjem v točkah 176 in 177 izpodbijane sodbe ustrezno odzvalo na trditve, ki so jih navedli pritožniki. Po mojem mnenju ni nobenega razloga za nadaljnjo obravnavo teh trditvev, glede na to, da pritožniki z njimi bodisi grajajo odločitve, ki jih je Komisija v okviru svoje diskrecijske pravice sprejela na podlagi določenih vrednot, bodisi Splošnemu sodišču očitajo, da ni zavzelo etičnega stališča in podprlo določenih vrednot, pri čemer ni imelo nobenega razloga, da bi to storilo.

143. Četrtrič, pritožniki zatrjujejo, da je trditev, ki je ne podpirajo nobeni dokazi, da se z opravljanjem splava, ki ga financirajo davkoplačevalci v Uniji, zmanjšuje število splavov, očitno nesmiselna.

144. Ta trditev je brezpredmetna, ker nikakor ne vpliva na bistvo trditve, ki jo je Splošno sodišča podalo v odziv na očitke pritožnikov v zvezi z ugotovitvami Komisije glede razvojnega sodelovanja.<sup>78</sup> Vsekakor pa se zdi, da navedena trditev temelji na precej vprašljivem razumevanju sporočila, saj očitane navedbe v besedilu sporočila sploh ni mogoče najti.<sup>79</sup>

145. Petič, pritožniki trdijo, da je Splošno sodišče v točki 164 izpodbijane sodbe napačno predstavilo njihove trditve s tem, da je navedlo, da „[t]ožeče stranke trdijo tudi, da razvojni cilji tisočletja in akcijski program ICPD niso pravno zavezujoče zaveze, ampak politični cilji“. Pritožniki pa so, nasprotno, želeli izpostaviti, da je Komisija zmotno trdila, da so navedeni dokumenti vsebovali pravno zavezujoče zaveze, kar naj bi bila očitna napaka Komisije.

146. Tudi če bi vse navedeno razumeli kot trditev, da je Splošno sodišče storilo napako, ker ni ugotovilo, da izjava Komisije glede tega, da razvojni cilji tisočletja in akcijski program ICPD vsebujejo pravno zavezujoče zaveze, pomeni očitno napako, te trditve ni mogoče sprejeti, ker v sporočilu Komisije takšne izjave dejansko ni. Ta trditev torej ne izkazuje nobene napačne uporabe prava v ugotovitvi Splošnega sodišča v zvezi s tem, da trditve pritožnikov, predstavljene v točki 164 izpodbijane sodbe, ne dokazujejo obstoja očitnih napak pri presoji.

147. Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov menim, da bi bilo treba četrti pritožbeni razlog zavrniti kot delno brezpredmeten in delno neutemeljen.

### ***E. Peti pritožbeni razlog: napačna opredelitev EDP***

148. Pritožniki s petim pritožbenim razlogom zatrjujejo napačno uporabo prava v točki 156 izpodbijane sodbe, v kateri je bilo ugotovljeno, da ni nobene potrebe po obravnavi vprašanja, ali je človeški zarodek človeško bitje.

149. Pritožniki trdijo, da so namen, cilj in podlaga EDP jasno razvidni iz njenega predmeta, ki je opredeljen kot „[p]ravno varstvo dostojanstva, pravica do življenja in integritete vsakega človeškega bitja od spočetja [...]“. Po mnenju pritožnikov je Splošno sodišče do te ugotovitve prišlo zato, ker je napačno opredelilo namen EDP, ko je navedlo, da njen cilj ni varstvo zarodka kot človeka, ampak zgolj udejanjenje treh predlogov, ki so bili predloženi zakonodajalcu Unije.

<sup>78</sup> Glej točki 179 in 180 izpodbijane sodbe.

<sup>79</sup> Sporočilo v točki 3.3 vsebuje zgolj naslednjo izjavo: „V partnerskih državah v razvoju, kjer EU podpira zdravstveni sektor, EU zagotavlja pomoč za sisteme zdravstvenega varstva, bodisi s podpiranjem zagotavljanja integriranih storitev, ki vključujejo spolno, reproduktivno zdravje ter zdravje mater, novorojenčkov in otrok v celotnem sistemu obravnave pacientov, bodisi z zagotavljanjem proračunske podpore za pomoč državam, da izboljšajo zagotavljanje nacionalnih zdravstvenih storitev. Po definiciji bo ta pomoč neposredno ali posredno prispevala k celi vrsti zdravstvenih storitev, ki jih ponujajo partnerske države in ki lahko vključujejo tudi storitve, povezane s splavom, da se reši življenje matere. Ta celovita podpora EU znatno prispeva k zmanjšanju števila splavov, saj povečuje dostop do varnih in kakovostnih storitev, vključno s kakovostnim načrtovanjem družine, široko paleto kontracepcijskih metod, nujno kontracepcijo in obsežno spolno vzgojo.“



150. Po mnenju Komisije se razlaga dokumenta, ki izvira od zasebne stranke, nanaša na presojo dejanskega stanja in razen v primeru izkrivljanja dokazov ne pomeni pravnega vprašanja, ki bi bilo predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe.<sup>80</sup>

151. O primernosti trditve, da je vprašanje določitve predmeta (uspešne) EDP opredeljeno kot element dejanskega stanja, ki je podoben dokumentu zasebne stranke, nisem povsem prepričan. Čeprav drži, da je to, kar je bilo nekje zapisano, element dejanskega stanja, pa je jasno, da pri takojšnji pravni opredelitvi teh dejstev zaradi „možnosti registracije“ v skladu s členom 4(2) Uredbe o EDP in izvedbe ostalih poznejših faz EDP, ne gre zgolj za ugotavljanje dejstev. Prav tako bi težko trdili, da je EDP podobna pogodbi, ki je bila sklenjena med zasebnima strankama in nato obravnavana na sodiščih Unije, na primer v okviru konkurenčnega prava. V okviru EDP gre za tekoče izmenjevanje in ocenjevanje (cele vrste) aktov zasebnih strank z institucijami Unije.

152. Čeprav je lahko razprava o ločnici med dejanskim in pravnim stanjem na splošno zelo zanimiva, pa menim, da je v obravnavani zadevi povsem nepotrebna. V izpodbijani sodbi namreč namen EDP sploh ni bil napačno opredeljen.

153. Pritožniki v obravnavani trditvi v bistvu zatrjujejo, da Komisija EDP ne bi smela razumeti tako, da se s to zahteva le tisto, kar je bilo izrecno predlagano (s tremi konkretnimi zakonodajnimi predlogi iz priloge), ampak bi si morala predmet te EDP razlagati kot konkretno zahtevo za sprejetje izrecnega pravnega stališča glede zarodka kot človeka.

154. S tem se ne strinjam.

155. V skladu s členom 4(1) Uredbe o EDP morajo organizatorji, ki želijo pobudo prijaviti, zagotoviti ustrezne informacije iz Priloge II. V skladu s to prilogo je treba zagotoviti naslov v največ 100 znakih (1); predmet državljanske pobude v največ 200 znakih (2); in opis ciljev v največ 500 znakih (3). Poleg tega lahko organizatorji po želji in povsem neobvezno priložijo tudi besedilo osnutka pravnega akta.

156. V sporni EDP so konkretni cilji iz točke (3) jasno opredeljeni kot predlog za „prepoved in prenehanje financiranja dejavnosti, ki vključujejo uničenje človeških zarodkov, zlasti na področju raziskav, razvojne pomoči in javnega zdravja.“<sup>81</sup> Tem ciljem je bil priložen tudi konkreten osnutek pravnega akta.

157. Sodišče je v zvezi s tem že poudarilo, da je zaradi registracije predlagane EDP v skladu s členom 4 Uredbe o EDP pomembno, da Komisija skrbno in nepristransko preuči vse elemente, ki so jih organizatorji EDP zagotovili, ko so v prilogi k svojemu predlogu predstavili podrobnejše informacije o predmetu, ciljeh in ozadju tega predloga.<sup>82</sup> Poleg tega je treba vse navedene elemente ustrezno upoštevati tudi pri pripravi sporočila Komisije v skladu s členom 10(1)(c) Uredbe o EDP.

158. Povsem logično je, da cilji EDP na obeh stopnjah postopka ostajajo enaki. Komisija je v obravnavani zadevi te cilje razumela v smislu sklicevanja na konkretne predloge, podane v okviru EDP, in tako ugotovila, da jih je mogoče registrirati, saj izpolnjujejo pogoje iz člena 4 Uredbe o EDP. Zato menim, da je trditev, da bi morala Komisija te cilje EDP istočasno (ali poleg tega) razumeti tudi v smislu sklicevanja na zgoraj navedeni predmet pobude, zelo nenavadna, saj bi to najverjetneje pomenilo, da takšen cilj ne bi izpolnil zahtev iz člena 4(2)(b) Uredbe o EDP.

<sup>80</sup> Ob sklicevanju na sodbo z dne 13. julija 2006, Komisija/Volkswagen (C-74/04 P, EU:C:2006:460, točke od 49 do 53), v podporo tej trditvi.

<sup>81</sup> Glej točko 11 teh sklepnih predlogov.

<sup>82</sup> Glej sodbi z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točki 35 in 45), ter z dne 7. marca 2019, Izsák in Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177, točka 51).

159. Skratka, Komisiji se dejansko očita, da poleg konkretnih in jasno navedenih ciljev EDP ni razbrala dodatnega cilja, ki je izhajal iz naslova zadevne EDP. Razbiranje EDP na tak način bi ji verjetno škodilo, ker bi morala potem zavrniti prijavo tega cilja (ali morebiti EDP v celoti). Priznam, da imam precejšnje težave z ugotavljanjem, na podlagi katere pristojnosti bi lahko Komisija v skladu s členom 4(2)(b) Uredbe o EDP vložila predlog pravnega akta Unije, ki bi bil namenjen reševanju vprašanja, ali je človeški zarodek človeško bitje.

160. V teh okoliščinah ni mogoče trditi, da je Splošno sodišče v točki 156 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ko je ugotovilo, da cilj zadevne EDP ni bila opredelitev ali pojasnitev pravnega statusa človeškega zarodka, temveč to, da naj Komisija te tri predloge predloži zakonodajalcu Unije.

161. Menim torej, da je treba peti pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

## **VI. Stroški**

162. V skladu s členom 138(1) Poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) istega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

163. Komisija je priglasila stroške. Pritožniki po mojem mnenju niso uspeli. Pritožnikom je zato treba naložiti plačilo stroškov v zvezi s tem pritožbenim postopkom.

## **VII. Predlog**

164. Glede na zgoraj navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj:

- pritožbo zavrne;
- odloči, da pritožniki nosijo svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Komisija.