



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 14. julija 2020*

„Tožba zaradi nedelovanja in za razglasitev ničnosti – Območje svobode, varnosti in pravice – Izstop Združenega kraljestva iz Unije – Predloga za sprejetje odločbe o ohranitvi evropskega državljanstva za nekatere državljane Združenega kraljestva in odločbe o različnih ukrepih v zvezi s pravicami državljanov Združenega kraljestva – Oblikovanje stališča Komisije – Neobstoj poziva k ukrepanju – Zavrnitev sprejetja odločbe o ohranitvi evropskega državljanstva za nekatere državljane Združenega kraljestva – Neobstoj pravnega interesa – Očitno nedopustna tožba“

V zadevi T-627/19,

Harry Shindler, stanujoč v Port d'Ascoliju (Italija), in druge tožeče stranke, katerih imena so v prilogi¹, ki jih zastopa J. Fouchet, odvetnik,

tožeče stranke,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo F. Erlbacher, C. Giolito in E. Montaguti, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Sveta Evropske unije, ki ga zastopata M. Bauer in R. Meyer, agenta,

intervenientka,

zaradi, prvič, predloga na podlagi člena 265 PDEU za ugotovitev, da je Komisija nezakonito opustila sprejetje na eni strani odločbe, na podlagi katere bi po izstopu Združenega kraljestva iz Unije nekateri državljani Združenega kraljestva, ki v tistem trenutku ne bi imeli državljanstva države članice Unije, ohranili evropsko državljanstvo neodvisno od sklenitve ali neskenitve sporazuma o podrobnostih tega izstopa, in na drugi strani odločbe o različnih ukrepih v zvezi s pravicami teh državljanov v primeru takega izstopa brez sklenitve takega sporazuma, ter drugič, predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti dopisa Komisije z dne 11. septembra 2019 o zavrnitvi sprejetja odločbe o ohranitvi evropskega državljanstva za navedene državljane,

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi A. Kornezov, predsednik, J. Passer, sodnik, K. Kowalik-Bańczyk (poročevalka), sodnica,

sodni tajnik: E. Coulon,

* Jezik postopka: francoščina.

¹ Seznam drugih tožečih strank je priložen le k različici, vročeni strankam.

sprejema naslednji

Sklep²

Dejansko stanje

- 1 Tožeče stranke, in sicer Harry Shindler in druge tožeče stranke, katerih imena so v prilogi, so državljani Združenega kraljestva, pri čemer H. Shindler prebiva v Italiji, preostale tožeče stranke pa v Franciji.
- 2 Državljanji Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska so se 23. junija 2016 na referendumu odločili za izstop svoje države iz Evropske unije.
- 3 Združeno kraljestvo je 29. marca 2017 na podlagi člena 50(2) PEU uradno obvestilo Evropski svet o svoji nameri, da izstopi iz Unije.
- 4 V Združenem kraljestvu so 8. junija 2017 potekale parlamentarne volitve.
- 5 Evropski svet je s Sklepom (EU) 2019/476 z dne 22. marca 2019 (UL 2019, L 80 I, str. 1) v dogovoru z Združenim kraljestvom podaljšal obdobje, določeno v členu 50(3) PEU, ob izteku katerega se Pogodbi za Združeno kraljestvo prenehata uporabljati, če ni sporazuma o podrobnostih njegovega izstopa. V skladu s členom 1 tega sklepa bi se to obdobje moralo izteči bodisi 12. aprila 2019 bodisi 22. maja 2019.
- 6 Evropski svet je s Sklepom (EU) 2019/584 z dne 11. aprila 2019 (UL 2019, L 101, str. 1) v dogovoru z Združenim kraljestvom znova podaljšal obdobje, omenjeno v točki 5 zgoraj. V skladu s členom 1 tega sporazuma bi se to obdobje načeloma moralo izteči 31. oktobra 2019.
- 7 Tožeče stranke in še ena državljanka Združenega kraljestva, ki prebiva v Italiji, so 31. julija 2019 poslale dopis Evropskemu svetu in Svetu Evropske unije. Naslednji dan so v bistvu enak dopis poslale Evropski komisiji (v nadaljevanju: dopis z dne 1. avgusta 2019).
- 8 V dopisih, omenjenih v točki 7 zgoraj, so tožeče stranke Evropski svet, Svet in Komisijo v bistvu opozorile na položaj državljanov Združenega kraljestva, ki prebivajo zunaj Združenega kraljestva v drugih državah članicah in ki so si tam ustvarili zasebno in družinsko življenje, zlasti tistih, ki so tako kot one same Združeno kraljestvo zapustili pred več kot 15 leti. Spomnile so, da na podlagi „pravila 15 let“ tem državljanom ni bila dovoljena udeležba niti na referendumu 23. junija 2016 niti na parlamentarnih volitvah 8. junija 2017, čeprav sta bili ti glasovanji odločilni za izstop Združenega kraljestva iz Unije in ohranitev njihovega statusa državljanov Unije. Zato so od Evropskega sveta, Sveta in Komisije zahtevale, naj „ugotovijo nedelovanje“ zaradi svoje „nezakonite opustitve zaščite evropskega državljanstva [navedenih državljanov]“. Poleg tega so tožeče stranke te tri institucije pozvale, naj pred izstopom Združenega kraljestva iz Unije, predvidenim za 31. oktober 2019, sprejmejo odločbo, na podlagi katere bodo zadevni državljani ohranili evropsko državljanstvo tudi po datumu tega izstopa, in to neodvisno od sklenitve ali nesklenitve sporazuma o podrobnostih navedenega izstopa.
- 9 Komisija je na dopis z dne 1. avgusta 2019 odgovorila z dopisom, podpisanim 11. septembra 2019 (v nadaljevanju: dopis z dne 11. septembra 2019). V tem dopisu je zavrnila poziv k ukrepanju, vsebovan v dopisu z dne 1. avgusta 2019. Pojasnila je, da po izstopu Združenega kraljestva iz Unije državljani Združenega kraljestva, ki ne bodo imeli državljanstva države članice Unije, ne bodo več obravnavani

2 Navedene so le točke zadevnega sklepa, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

kot državljani Unije. Zato je menila, da ji Pogodbi ne omogočata sprejetja odločbe, na podlagi katere bi po navedenem izstopu navedeni državljani, ki takrat ne bi imeli državljanstva države članice Unije, ohranili evropsko državljanstvo.

Postopek in predlogi

[...]

- 15 Splošno sodišče je z ukrepom procesnega vodstva, sprejetim na podlagi člena 89(3)(a) Poslovnika, tožečim strankam postavilo vprašanje. Tožeče stranke so se na to vprašanje odzvale v za to določenem roku.

[...]

- 17 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:
- „razglasi ničnost izrecne zavrnitve [...] [K]omisije, da bi priznala nedelovanje, [z dne 11.] septembra 2019“;
 - ugotovi, da je Komisija nezakonito opustila sprejetje na eni strani „odločbe [o ohranitvi] evropskega državljanstva tožečih strank [...], ki imajo zasebno in družinsko življenje v drugih državah članicah Unije [...] in niso imele pravice glasovati v okviru odločanja o izstopu [Združenega kraljestva] iz Unije izključno zato, ker so uresničevale svobodo gibanja [(pravilo 15 let)], in to neodvisno od obstoja ali neobstoja sporazuma o [tem] izstopu“, ter na drugi strani „zavezujoče odločbe, ki bi se uporabljala enotno v preostalih 27 državah članicah Unije, v katerih živijo [državljeni] Združenega kraljestva, in bi vsebovala različne ukrepe v zvezi z vstopom, prebivanjem, socialnimi pravicami in poklicno dejavnostjo [teh državljanov], ki bi se uporabljali v primeru neobstoja sporazuma o izstopu Združenega kraljestva iz Unije“;
 - Komisiji naloži, da vsaki od njih plača znesek 1500 EUR iz naslova stroškov.
- 18 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrže kot nedopustno, sicer pa jo zavrne kot očitno neutemeljeno;
 - tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 19 V skladu s členom 126 Poslovnika lahko Splošno sodišče, če je tožba očitno nedopustna, na predlog sodnika poročevalca kadar koli odloči z obrazloženim sklepom, ne da bi nadaljevalo postopek. V obravnavanem primeru Splošno sodišče ugotavlja, da je na podlagi listin iz spisa dejansko stanje dovolj razjasnjeno, zato bo na podlagi tega člena odločilo, ne da bi nadaljevalo postopek.

Predmet spora

[...]

- 22 Drugič, glede na formulacijo prvega predloga tožečih strank, s katerim predlagajo razglasitev ničnosti „izrecne zavrnitve [...] [K]omisije, da bi priznala nedelovanje, [z dne 11.] septembra 2019“, so bile tožeče stranke z ukrepom procesnega vodstva, omenjenim v točki 15 zgoraj, pozvane, naj pojasnijo, ali tožba temelji izključno na členu 265 PDEU ali pa jo je treba razlagati tako, da vsebuje ne le predlog za

ugotovitev nedelovanja na podlagi člena 265 PDEU, ampak tudi predlog za razglasitev ničnosti na podlagi člena 263 PDEU. Tožeče stranke so z dopisom, ki je bil v sodnem tajništvu vložen 14. februarja 2020, odgovorile, da tožba vsebuje hkrati predlog za ugotovitev nedelovanja, ki temelji na členu 265 PDEU, in predlog za razglasitev ničnosti, ki temelji na členu 263 PDEU.

- 23 V teh okoliščinah je treba šteti, da tožeče stranke s prvim predlogom Splošnemu sodišču predlagajo, naj razglasi ničnost odločbe, vsebovane v dopisu z dne 11. septembra 2019, s katerim je Komisija v bistvu zavrnila sprejetje odločbe, na podlagi katere bi po izstopu Združenega kraljestva iz Unije in neodvisno od sklenitve ali nesklenitve sporazuma o podrobnostih tega izstopa nekateri državljani Združenega kraljestva, ki takrat ne bi imeli državljanstva države članice Unije, ohranili evropsko državljanstvo.

[...]

Predlog za razglasitev ničnosti

- 40 Kot je bilo navedeno v točki 23 zgoraj, tožeče stranke predlagajo razglasitev ničnosti odločbe, vsebovane v dopisu z dne 11. septembra 2019.

Dopustnost predloga za razglasitev ničnosti

[...]

- 43 V obravnavanem primeru je treba navesti, da tožeče stranke v dokaz „nedelovanja“, izhajajočega iz tega, da Komisija ni sprejela odločbe, na podlagi katere bi ob izstopu Združenega kraljestva iz Unije nekateri državljani Združenega kraljestva ohranili evropsko državljanstvo neodvisno od sklenitve ali nesklenitve sporazuma o podrobnostih tega izstopa, navajajo v bistvu tri tožbene razloge, s katerimi ugovarjajo izgubi evropskega državljanstva za te državljane. Ti tožbeni razlogi se nanašajo na, prvič, kršitev Pogodb, načela pravne varnosti in pridobljenih pravic, drugič, kršitev načela sorazmernosti in pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter, tretjič, nezakonit odvzem pravice glasovati na referendumu 23. junija 2016 in parlamentarnih volitvah 8. junija 2017, pri čemer ta odvzem volilne pravice pomeni kršitev „načela kontradiktornosti“, pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter „načela enakosti pri uveljavljanju volilne pravice“.

- 44 Komisija pa je z dopisom z dne 11. septembra 2019, na katerega se nanaša predlog za razglasitev ničnosti, zavrnila prav sprejetje odločbe o ohranitvi evropskega državljanstva za nekatere državljane Združenega kraljestva. Zato je treba za razloge in trditve, naštetih v točki 43 zgoraj, čeprav se sklicujejo na „nedelovanje“ Komisije, šteti, da se navajajo tudi v podporo predlogu za razglasitev ničnosti.

[...]

Dopustnost tožbenih razlogov, navedenih v podporo predlogu za razglasitev ničnosti

- 46 Po uradni dolžnosti je treba preveriti, ali imajo tožeče stranke interes za uveljavljanje tožbenih razlogov, podanih v podporo predlogu za razglasitev ničnosti in naštetih v točki 43 zgoraj.
- 47 Spomniti je namreč treba, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, prvič, da tožeča stranka ne more imeti legitimnega interesa za razglasitev ničnosti odločbe, za katero je že vnaprej gotovo, da je v zvezi z njo lahko zgolj ponovno potrjena, in drugič, da je razlog za razglasitev ničnosti nedopusten zaradi neobstoja pravnega interesa, kadar – tudi če bi bil utemeljen – tožeča stranka z razglasitvijo ničnosti izpodbijanega akta na podlagi tega tožbenega razloga ne bi mogla doseči zadoščenja (glej sodbo z dne

9. junija 2011, Evropaïki Dynamiki/ECB, C-401/09 P, EU:C:2011:370, točka 49 in navedena sodna praksa; sodba z dne 27. marca 2019, Canadian Solar Emea in drugi/Svet, C-236/17 P, EU:C:2019:258, točka 93).

- 48 Tako tožeča stranka ne izkazuje interesa za to, da predlaga razglasitev ničnosti odločbe na podlagi danega tožbenega razloga, v primeru, v katerem zadevna institucija nima nikakršnega polja proste presoje in je zavezana ukrepati tako, kot je. V takem položaju vezane pristojnosti bi lahko razglasitev ničnosti navedene odločbe na podlagi tega tožbenega razloga vodila le do sprejetja nove odločbe, ki bi bila v izreku enaka odločbi, razglašeni za nično (glej v tem smislu sodbe z dne 6. julija 1983, Geist/Komisija, 117/81, EU:C:1983:191, točka 7; z dne 20. maja 1987, Souna/Komisija, 432/85, EU:C:1987:236, točka 20, in z dne 28. novembra 2019, Portigon/EOR, T-365/16, EU:T:2019:824, točka 192).
- 49 Tožeča stranka *a fortiori* ne izkazuje interesa za to, da predlaga razglasitev ničnosti odločbe o zavrnitvi ukrepanja na nekem področju na podlagi danega tožbenega razloga, v primeru, v katerem zadevna institucija nikakor nima nobene pristojnosti za ukrepanje na tem področju, tako da bi lahko razglasitev ničnosti take odločbe na podlagi tega tožbenega razloga vodila le do nove odločbe o zavrnitvi ukrepanja na zadevnem področju.
- 50 V obravnavani zadevi bi lahko tožeče stranke v primeru razglasitve ničnosti odločbe, vsebovane v dopisu z dne 11. septembra 2019, na podlagi tožbenih razlogov, naštetih v točki 43 zgoraj, zadoščenje dosegle le, če bi Komisija, potem ko bi ugodila pozivu k ukrepanju iz dopisa z dne 1. avgusta 2019, sama sprejela zavezujoč akt, na podlagi katerega bi po izstopu Združenega kraljestva iz Unije nekateri državljani Združenega kraljestva ohranili evropsko državljanstvo.
- 51 Opozoriti pa je treba, da v skladu s členom 13(2) PEU vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, ter v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Iz tega sledi, da Komisija, kot trdi, lahko ukrepa le na podlagi pristojnosti, ki so ji podeljene s Pogodbama.
- 52 Zato je treba preučiti, ali je Komisija pristojna ukrepati tako, kot želijo tožeče stranke.
- 53 V zvezi s tem je treba neodvisno od vprašanja, ali bi lahko izstop Združenega kraljestva iz Unije pripeljal ali ne do tega, da bi vsi državljani Združenega kraljestva, ki ob navedenem izstopu ne bi imeli državljanstva države članice, izgubili evropsko državljanstvo, ugotoviti, da z nobeno določbo Pogodb ali sekundarne zakonodaje Komisiji ni dovoljeno sprejemati zavezujočih aktov, katerih namen je podeljevanje evropskega državljanstva nekaterim kategorijam oseb.
- 54 Dejstvo, da Komisija za to ni pristojna, potrjuje okoliščina, da ima ta institucija v skladu s členom 17(2) PEU načeloma le pristojnost podajati predloge.
- 55 Poleg tega tožeče stranke, čeprav trdijo, da je Komisija pristojna zaščititi evropsko državljanstvo državljanov Združenega kraljestva ob izstopu Združenega kraljestva iz Unije, ne navajajo nobene določbe, s katero bi bilo Komisiji dovoljeno sami sprejemati zavezujoče akte, katerih namen je podeljevanje ali ohranjanje evropskega državljanstva v korist nekaterih kategorij oseb. Tožeče stranke v tožbi sicer res namigujejo na člen 25, drugi odstavek, PDEU, vendar je dovolj poudariti, da je s to določbo pristojnost odločanja podeljena ne Komisiji, ampak Svetu, Evropskemu parlamentu in državam članicam.
- 56 V teh okoliščinah Komisija očitno ni pristojna, da sama sprejme zavezujoč akt, na podlagi katerega bi po izstopu Združenega kraljestva iz Unije nekateri državljani Združenega kraljestva ohranili evropsko državljanstvo.

- 57 Zato neodvisno od vprašanja, ali bi lahko izstop Združenega kraljestva iz Unije pripeljal ali ne do tega, da bi vsi državljani Združenega kraljestva, ki ob navedenem izstopu ne bi imeli državljanstva države članice, izgubili evropsko državljanstvo, Komisija v obravnavanem primeru ni imela nikakršne pristojnosti za sprejetje zavezujočega akta, na podlagi katerega bi po tem izstopu nekatere kategorije oseb ohranile državljanstvo Unije, in je bila zavezana zavriniti sprejetje akta, ki so ga zahtevale tožeče stranke.
- 58 Iz tega sledi, da bi se v primeru razglasitve ničnosti odločbe, vsebovane v dopisu z dne 11. septembra 2019, na podlagi tožbenih razlogov, naštetih v točki 43 zgoraj, Komisija znašla v položaju očitne nepristojnosti in bi lahko zgolj sprejela novo odločbo o zavrnitvi sprejetja akta, ki so ga zahtevale tožeče stranke. Tožeče stranke torej s tako razglasitvijo ničnosti ne bi mogle doseči zadoščenja, tako da ne izkazujejo pravnega interesa za uveljavljanje tožbenih razlogov, naštetih v točki 43 zgoraj. Zato je treba te tožbene razloge zavreči kot nedopustne.
- 59 V teh okoliščinah je predlog za razglasitev ničnosti, ker ga ne dopolnjuje noben dopusten tožbeni razlog, tudi sam očitno nedopusten.

[...]

- 61 Iz navedenega izhaja, da je treba tožbo v celoti zavreči.

[...]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat)

sklenilo:

- 1. Tožba se zavrže.**
- 2. Harryju Shindlerju in drugim tožečim strankam, katerih imena so v prilogi, se naloži plačilo stroškov, skupaj s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.**
- 3. Svet Evropske unije nosi svoje stroške.**

V Luxembourg, 14. julija 2020.

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik
A. Kornezov