Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 7. marca 2017 [1]

Zadeva C-589/15 P

Alexios Anagnostakis
proti

Evropski komisiji

„Pritožba – Državljanska pobuda „One million signatures for ‚a Europe of solidarity'", s katero je bila Evropska komisija pozvana, naj predloži zakonodajni predlog za uzakonitev načela stanja nuje – Prijava – Komisijina zavrnitev – Obveznost obrazložitve – Člen 122 PDEU – Člen 136 PDEU"

I – Uvod

1. S to pritožbo, ki jo je vložil Alexios Anagnostakis (v nadaljevanju: A. Anagnostakis ali pritožnik), se želi doseči razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 30. Septembra 2015, Anagnostakis/Komisija [2] (v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to zavrnilo ničnostno tožbo, ki jo je pritožnik vložil zoper Sklep Komisije C(2012) 6289 final z dne 6. septembra 2012 o zavrnitvi prijave evropske državljanske pobude (v nadaljevanju: EDP) „Milijon podpisov za solidarno Evropo" (v nadaljevanju: sporni sklep).

2. S to zadevo ima Sodišče prvič priložnost, da obravnava pravno ureditev, povezano z državljansko pobudo. Pravica do državljanske pobude, ki je bila uvedena z Lizbonsko pogodbo in je določena v členu 11(4) PEU, omogoča, da „[n]ajmanj milijon državljanov […] iz večjega števila držav članic […] s svojo pobudo Evropsko komisijo pozove, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije". Gre za bistven instrument za evropsko participativno demokracijo, katerega izvajanje je lahko težavno. Če je namreč po eni strani zamisel ta, da se državljanom omogoči dejavna vloga pri izgradnji prava Unije, je treba paziti, da ta pravica ni obdana s formalnimi ali materialnimi pogoji, ki bodo prestrogi in preveč zapleteni – ter torej na koncu nerazumljivi – za tiste, ki niso strokovnjaki za pravo Unije; po drugi strani pa se ne sme prezreti, da je pravni red Unije urejen z načelom prenosa pristojnosti in participativno demokracijo, ki se skuša oživiti s členom 11(4) PEU in jo je zato mogoče izvajati le v teh mejah.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 T-450/12, EU:T:2015:739.

3. V skladu z določbami člena 24(1) PDEU so bili z Uredbo (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi [3] določeni pogoji, pod katerimi je mogoče vložiti evropsko državljansko pobudo (v nadaljevanju: EDP). V uvodni izjavi 2 te uredbe je potrjeno, da bi „[p]ostopki in pogoji, potrebni za državljansko pobudo, […] morali biti jasni, preprosti, uporabniku prijazni in sorazmerni z naravo državljanske pobude, da bi spodbujali sodelovanje državljanov in naredili Unijo dostopnejšo. Morali bi temeljiti na razumnem ravnovesju med pravicami in obveznostmi“. To ravnovesje bo treba poiskati v preudarkih, ki sledijo.

4. V skladu z opredelitvijo EDP ta pomeni „pobudo, predloženo Komisiji […], ki [to] poziva, naj v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani 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“. [4] Postopek je tak: pred zbiranjem podpisov morajo organizatorji – to so pobudniki predloga EDP – zaprositi za prijavo tega predloga v spletnem registru [5] Komisije, tako da ob tej priliki podajo vrsto informacij. [6] Komisija ima na voljo dva meseca, da preuči predlog, mu dodeli evidenčno številko in obvesti organizatorje. S prijavo se sproži postopek zbiranja podpisov, [7] ko so vsi pogoji v zvezi s tem zbiranjem izpolnjeni in preverjeni, [8] lahko organizatorji predložijo EDP. [9] Komisija jo objavi in sprejme organizatorje. [10] Predvsem Komisija v treh mesecih „v sporočilu poda svoje pravne in politične zaključke v zvezi z [EDP], morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in obrazložitev le-teh“. [11]

5. Prijava, bistvena formalnost pred zbiranjem, je torej pogoj, ki je nujen, vendar ni zadosten, da Komisija pozitivno in konkretno ukrepa v zvezi s predlogom EDP. Člen 4(2) Uredbe št. 211/2011 določa pogoje, ki jih mora izpolnjevati predlog EDP, da ga Komisija prijavi. Med temi pogoji se v členu 4(2)(b) navedene uredbe zahteva, da ta predlog „ne sodi očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb“.

6. Ta določba je v središču te pritožbe. Člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, na podlagi katerega lahko Komisija zavrne prijavo predloga EDP, je resničen filter, ki je na voljo Komisiji. Ta pogoj se po mojem mnenju ne bi smel razlagati preširoko, sicer bi bilo izničeno bistvo pravice do državljanske pobude, katere pomen sem že poudaril. [12] Čeprav bo ta preudarek usmerjal celotno analizo v nadaljevanju, moram spomniti tudi, da je vloga Sodišča v okviru pritožbe omejena in da so njegova stališča do neke določene problematike odvisna predvsem od argumentov, podanih pred njim.

7. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da obravnavana pritožba morda nima vseh zahtevanih lastnosti, da bi lahko Sodišče zagotovilo pojasnila, ki se pričakujejo za boljšo opredelitev pravne ureditve EDP, saj si je tudi po preučitvi vseh listin iz spisa še vedno težko natančno predstavljati, kaj točno je pritožnik pričakoval od evropskega ukrepanja, za katero je želel dati pobudo. [13]

3 UL 2011, L 65, str. 1.

4 Člen 2, točka 1 Uredbe št. 211/2011.

5 Obrazec za prijavo je na voljo na naslovu http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/registration/.

6 Te informacije so naštete v Prilogi II k Uredbi št. 211/2011.

7 Glej člen 5 in naslednje člene Uredbe št. 211/2011.

8 Glej člena 8 in 9 Uredbe št. 211/2011.

9 Člen 9 Uredbe št. 211/2011.

10 Glej člen 10 Uredbe št. 211/2011.

11 Člen 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011.

12 V zvezi s tem je treba opozoriti, da okoliščina, da pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 ni izpolnjen, pomeni razlog za zavrnitev, ki ga Komisija najpogosteje uporablja: glej poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Poročilo o uporabi Uredbe št. 211/2011(COM(2015) 145 final).

13 Ob branju spisa dobim vtis, da je pritožnik svojo zamisel „pojasnjeval“ postopoma in sočasno s postopki, ki jih je začel pred sodišči Unije. Tožba, ki jo je vložil pri Splošnem sodišču, je sicer zelo skromna v smislu konkretnih informacij, na podlagi katerih bi bilo mogoče razumeti, uzakonitev česa je želel doseči s tem načelom stanja nuje.

II – Dejansko stanje, postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

8. Pritožnik je 13. julija 2012 Komisiji predložil predlog EDP z naslovom „Milijon podpisov za solidarno Evropo“. Namen tega predloga je bil, da se v pravo Unije vključi „načelo stanja nuje, v skladu s katerim je, če je finančni in politični obstoj države ogrožen zaradi vračila dolga, ki je neznosen, zavrnitev odplačila tega dolga nujna in upravičena“.[14] V predlogu EDP je bila zato kot pravna podlaga za njegovo sprejetje navedena „ekonomska in monetarna politika (členi od 119 PDEU do 144 PDEU)“.

9. Komisija je 6. septembra 2012, potem ko je spomnila na besedilo člena 4(2) Uredbe št. 211/2011 in po preučitvi določb Pogodbe DEU, ki so bile navedene v EDP, zlasti člena 136(1) PDEU, in „drugih možnih pravnih podlag“,[15] zavrnila prijavo pritožnikovega predloga EDP z obrazložitvijo, da ta očitno ne spada v okvir pristojnosti, na podlagi katerih lahko Komisija vloži predlog za sprejetje pravnega akta Unije za namen izvajanja Pogodb.

10. Pritožnik je 11. oktobra 2012 pri Splošnem sodišču vložil tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa. Z edinim tožbenim razlogom je želel doseči ugotovitev, da je Komisija kršila člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. V zvezi s tem je trdil, da lahko njegov predlog EDP pripelje do tega, da Komisija predloži predlog za sprejetje pravnega akta na podlagi člena 122(1) PDEU, člena 122(2) PDEU in člena 136(1)(b) PDEU ter na podlagi pravil mednarodnega prava.

11. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi, potem ko je po uradni dolžnosti obravnavalo razlog v zvezi z obveznostjo obrazložitve posamičnih odločb, preučilo različne očitke, ki jih je pritožnik navedel v okviru svojega edinega tožbenega razloga, nato pa zavrnilo tožbo in pritožniku naložilo plačilo stroškov.

III – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

12. Pritožnik je 30. novembra 2015 vložil pritožbo zoper izpodbijano sodbo. S svojimi predlogi A. Anagnostakis Sodišču predlaga, naj ugodi tej pritožbi, izpodbijano sodbo v celoti razveljavi, sporni sklep razglasi za ničen, Komisiji odredi prijavo predloga EDP in sprejetje katerih koli drugih pravno potrebnih ukrepov ter tej instituciji naloži plačilo stroškov. A. Anagnostakis je v repliki ohranil svoje predloge.

13. Komisija v odgovoru na pritožbo Sodišču predlaga, naj pritožbo delno zavrže kot nedopustno in delno zavrne kot neutemeljeno oziroma, podredno, jo v celoti zavrne kot neutemeljeno ter naj pritožniku naloži plačilo stroškov. Komisija je v dupliki ohranila svoje predloge.

14. Stranki sta na obravnavi pred Sodiščem, ki je bila 13. decembra 2016, ustno podali navedbe.

IV – Pravna analiza

15. Čeprav pritožba temelji na štirih pritožbenih razlogih, bi jo rad preoblikoval tako, kot da temelji na dveh. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava pri presoji zadostnosti obrazložitve spornega sklepa; drugi pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava pri nadzoru nad utemeljenostjo obrazložitve in pri uporabi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. V okviru tega drugega pritožbenega razloga se prvi očitek nanaša na neupoštevanje člena 122 PDEU; drugi očitek se nanaša na neupoštevanje člena 136 PDEU in nazadnje, tretji očitek se nanaša na neupoštevanje pravil mednarodnega prava.

14 Glej točko 3 izpodbijane sodbe.

15 Točka 27 izpodbijane sodbe, v kateri je citiran sporni sklep.

A – *Prvi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri presoji zadostnosti obrazložitve spornega sklepa*

1. Izpodbijana sodba

16. Splošno sodišče je v točki 29 in naslednjih izpodbijane sodbe menilo, da je Komisija izpolnila obveznost obrazložitve, ki je poleg tega odvisna od narave akta in okvira, v katerem je sprejet. Oprlo se je na nezadostno jasnost in natančnost predloga EDP, kar zadeva opredelitev pravne podlage za pristojnost Komisije, da vloži predlog pravnega akta, zlasti ker je bil predlog EDP omejen na sklicevanje na 26 členov Pogodbe kot na celoto. Pritožnik je šele v okviru svoje ničnostne tožbe natančneje opredelil člena 122 in 136 PDEU kot pravno podlago za pristojnost Komisije. Splošno sodišče je torej razsodilo, da „Komisiji zato ni mogoče očitati, da v [spornem] sklepu ni natančno preučila različnih določb Pogodbe DEU, ki so bile kot celota navedene v predlogu EDP, in da je ugotovila le, da navedene določbe niso upoštevne, pri čemer se je bolj posvetila tisti izmed navedenih določb, ki je bila po njenem mnenju najmanj neupoštevna, in poleg tega navedla razloge, iz katerih ta določba ne more biti pravna podlaga“.[16] Splošno sodišče je posledično sklenilo, da je obrazložitev spornega sklepa zadostna glede na okvir, v katerem je bil sprejet, ker se je pritožnik lahko seznanil z razlogi za zavrnitev prijave njegovega predloga EDP, sodišče Unije pa je lahko opravilo nadzor nad temi razlogi.

2. Povzetek trditev strank

17. Pritožnik trdi, da niti edino sklicevanje, ki ga vsebuje sporni sklep, na člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 niti preučitev členov od 119 do 144 PDEU, ki je omenjena v tem sklepu, nista dovolj, da bi pomenila jasno in podrobno obrazložitev, ki se zahteva, kadar se zatrjuje očitnost nepristojnosti Komisije. Očitnosti nepristojnosti Komisije ni mogoče utemeljiti z okvirom; nasprotno, zaradi velike zapletenosti okvira, v katerega se uvršča predlog EDP, naj bi bilo nujno, da sodišče Unije zahteva podrobno in konkretno obrazložitev sklepov o zavrnitvi prijave predlogov EDP. Sporni sklep vsebuje le parafraziran člen 136(1) PDEU, nato pa zgolj eno splošno sklicevanje na člene od 119 do 144 PDEU. Splošno sodišče pa naj bi popolnoma prezrlo ta vidik razprave, ki se je nanašal na nezadostnost obrazložitve. Poleg tega naj bi napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da je obrazložitev akta odvisna od narave in okvira tega akta, saj v členu 296 PDEU tak okvir ni omenjen. Pritožnik tudi izpodbija obstoj kakršnih koli posledic domnevne nejasnosti in nenatančnosti predloga EDP. Vsekakor je okvir ekonomske in monetarne unije zapleten, ne bi pa naj bilo sodne prakse, ki bi usmerjala državljane pri njihovih predlogih na tem področju, ko predložijo predlog EDP. Smisel in razlaga določb v zvezi s to unijo se razlikujeta. Pritožnik navaja primera evropskega instrumenta za finančno stabilnost in evropskega mehanizma za finančno stabilnost, ki temeljita na členu 122 PDEU. Preprosta ponovitev določb ni dovolj, da bi pomenila zadostno obrazložitev z vidika člena 296 PDEU in člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011.

18. Komisija pa meni, da Splošno sodišče pri svojem razlogovanju nikakor ni napačno uporabilo prava. Predvsem naj bi pravilno presodilo, da je sporni sklep dovolj obrazložen, ker se sklicuje na člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 in ker so v njem pojasnjeni razlogi, iz katerih člani od 119 do 144 PDEU in, natančneje, člen 136(1) PDEU ne morejo biti podlaga za sprejetje načela stanja nuje. Splošno sodišče naj bi pravilno uporabilo ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero je treba obrazložitev presojati glede na naravo in okvir akta. Komisija zlasti vztraja, da je predlog EDP vseboval le seznam domnevno upoštevnih določb in da se pritožnik ni potrudil natančneje in argumentirano opredeliti morebitno podlago, da bi Komisija lahko ukrepala. Ta institucija sicer opozarja, da je na lastno pobudo v spornem sklepu podrobneje analizirala člen 136(1) PDEU, ki ga je štela za najmanj verjetno določbo. Komisija trdi, da ni mogoče pričakovati, da bo odgovorila na hipotetično, neobstoječo argumentacijo, medtem ko je pritožnik imel tehnično možnost za natančnejšo opredelitev in pojasnitev. Nejasnost in

16 Točka 31 izpodbijane sodbe.

zapletenost določb prava Unije naj ne bi bili taki, da bi omajali ugotovitev, da Komisija objektivno in očitno ni bila pristojna za ukrepanje v zvezi s predlogom EDP. Nazadnje, pritožnik se naj ne bi skliceval na morebitno napako pri presoji, ki jo je Splošno sodišče opravilo glede zadostnosti obrazložitve, vsebovane v spornem sklepu, temveč naj bi grajal utemeljenost obrazložitve tega sklepa. Zato trditev, ki jih navaja, ni mogoče preučiti v okviru pritožbenega razloga, ki se nanaša na presojo Splošnega sodišča glede zadostnosti obrazložitve, vsebovane v sklepu Komisije. Komisija predlaga, naj se ta pritožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.

3. Analiza

19. Obveznost obrazložitve je v primarnem pravu določena v členu 296 PDEU, v okviru EDP pa se izvaja s členom 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 211/2011.[17]

20. V skladu z ustaljeno sodno prakso je namen obveznosti obrazložitve akta, ki posega v položaj, ki je nujno povezan z načelom spoštovanja pravice do obrambe, po eni strani dati zadevni osebi na voljo dovolj podatkov, da ugotovi, ali je akt dobro utemeljen in ali vsebuje morebitne napake, na podlagi katerih bi ta lahko izpodbijala njegovo veljavnost pred sodiščem Unije, in po drugi zadnjenavedenemu omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo navedenega akta. Obrazložitev, ki se zahteva v členu 296 PDEU, mora biti prilagojena naravi zadevnega akta in okoliščinam, v katerih je bil sprejet.[18] Zahtevo po obrazložitvi je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera,[19] zlasti glede na vsebino akta, vrsto navedenih razlogov in interes za pojasnila, ki bi ga lahko imel naslovnik. V obrazložitvi ni treba podrobno navesti vseh upoštevnih dejanskih in pravnih okoliščin,[20] ker je treba zadostnost obrazložitve presojati ne le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njen okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje. Tako je akt dovolj obrazložen, če je bil sprejet v okviru, ki ga zadevna oseba pozna, kar ji omogoča, da razume razloge za njegovo sprejetje.

21. Gre za ustaljeno sodno prakso, s katero so bili natančneje določeni obrisi obveznosti obrazložitve. Ugotavljam pa, da je Splošno sodišče znova izpostavilo ta temeljna načela v delu izpodbijane sodbe, ki ga je namenilo razlogu, obravnavanemu po uradni dolžnosti, v zvezi z morebitno kršitvijo te obveznosti.[21]

22. Potem ko je Splošno sodišče navedlo te splošne preudarke, je poudarilo pomembnost spoštovanja obveznosti obrazložitve sklepov o zavrnitvi prijave predlogov EDP glede na to, da lahko taki sklepi „vpliva[jo] na samo učinkovitost pravice državljanov do vložitve državljanske pobude“.[22] Zato je menilo, da morajo biti razlogi za to „jasno“ razvidni.[23] Okrepitev, ki naj bi jo mehanizem EDP prinesel demokratičnemu delovanju Unije, bi bila namreč težko združljiva s samovoljnim izvrševanjem diskrecijske pravice Komisije na tem področju.

17 Ta člen določa, da „[k]adar Komisija zavrne prijavo predlagane državljanske pobude, obvesti organizatorje o vzrokih za zavrnitev in možnih sodnih in izvensodnih sredstvih, ki so jim na voljo“.

18 Glej med številnimi drugimi sodbo z dne 8. septembra 2016, Iranian Offshore Engineering & Construction/Svet (C-459/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:646, točka 24).

19 Glej med drugim sodbo z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija (C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 47).

20 Glej med številnimi drugimi sodbe z dne 18. junija 2015, Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točka 58); z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi (C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 88); z dne 8. septembra 2016, Iranian Offshore Engineering & Construction/Svet (C-459/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:646, točka 24), in z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija (C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 47).

21 Glej točke od 21 do 34 izpodbijane sodbe, zlasti točke od 21 do 24 navedene sodbe.

22 Točka 25 izpodbijane sodbe.

23 Točka 25 izpodbijane sodbe.

23. Splošno sodišče je zatem spomnilo na vsebino spornega sklepa, nato pa je ugotovilo, da ta temelji na členu 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 in da je v njem tudi izrecno omenjeno, da po mnenju Komisije nobena določba v zvezi z ekonomsko in monetarno politiko Unije, navedena v predlogu EDP,[24] niti nobena druga pravna podlaga, vključno s členom 136(1) PDEU, ne more biti primerna pravna podlaga za ta predlog.[25] Splošno sodišče je tudi povezalo obrazložitev, ki jo je tako podala Komisija v sklepu o zavrnitvi, z vsebino predloga EDP. S tem je svojo presojo obveznosti obrazložitve umestilo v kontekst. Potem je opozorilo, da navedeni predlog vsebuje določeno nejasnost, zlasti ker se zgolj sklicuje – brez prizadevanj za pojasnitev – na člene od 119 do 144 PDEU.[26]

24. Prepričan sem, da je vloga, podeljena Komisiji z Uredbo št. 211/2011 v postopku prijave predlogov EDP, ključna vloga in da je glede na razlog za obstoj mehanizma EDP pomembno, da ta institucija v svojih sklepih o zavrnitvi prijave pokaže precej pedagoških spretnosti, saj vsi avtorji takih predlogov niso nujno izkušeni strokovnjaki za pravo Unije. Vendar se mi ne zdi razumno Komisiji naložiti – kot bi želel pritožnik – tako obveznost obrazložitve, s katero bi se od nje zahtevalo, naj pojasni razloge, iz katerih nobena določba Pogodb ne more biti podlaga za ukrepanje Unije, vsaj v primeru, ko je treba začetno nenatančnost, ki sem jo že poudaril[27] in ki se nadaljuje v pritožbenem postopku,[28] pripisati avtorjem predloga EDP. To bi namreč pomenilo, da bi se od te institucije v nasprotju s tem, kar določa sodna praksa, zahtevalo, naj podrobno navede vse „upoštevne“ pravne okoliščine, tudi tiste, ki jih avtorji predloga EDP morda ne bi predvideli, in čeprav je v tej fazi analize resnično vprašanje le to, ali je bilo naslovniku sklepa omogočeno, da razume razloge za zavrnitev njegovega predloga. Iz spornega sklepa pa je po mojem mnenju popolnoma jasno razvidno, da je Komisija zavrnila prijavo predloga EDP, ker je menila, da ta predlog očitno ne spada v okvir njenih pristojnosti.

25. V teh okoliščinah Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je v okoliščinah primera ugotovilo neobstoj kršitve obveznosti obrazložitve. Zato ni pravilno trditi, kot trdi pritožnik, da je bil vidik razprave, ki se je nanašal na zadostnost obrazložitve, prezrt, ko pa si je Splošno sodišče prizadevalo ravno za to, da bi preverilo, ali so razlogi, ki jih je Komisija navedla v spornem sklepu, zadostni, da lahko pritožnik razume razloge za zavrnitev in po potrebi pri sodišču Unije predlaga nadzor nad njegovo zakonitostjo.

26. Poleg tega pritožnik zavrača vsakršno vzročno zvezo med zatrjevano nenatančnostjo predloga EDP in obsegom obveznosti obrazložitve, ki jo ima Komisija. Kljub temu ta nejasnost spada med okoliščine, ki jih mora sodišče upoštevati pri presoji spoštovanja obveznosti obrazložitve zaradi vpliva, ki ga ima na zmožnost Komisije, da pravilno razume in analizira vse vzroke in posledice predloga EDP, da bi lahko določila pravno podlago za svoje morebitno ukrepanje.

27. Nazadnje, nadzor nad spoštovanjem obveznosti obrazložitve, katerega namen je preveriti, ali so bile v obravnavanem primeru navedbe, ki jih je Komisija podala v spornem sklepu, zadostne, da se je lahko pritožnik seznanil z razlogi, iz katerih je ta institucija zavrnila prijavo predloga EDP, je treba razlikovati od preizkusa utemeljenosti obrazložitve, pri katerem gre za preverjanje vsebinske zakonitosti spornega sklepa,[29] to je, ali so bili ti razlogi utemeljeni.[30] Iz tega sledi, da očitki in trditve, namenjeni izpodbijanju utemeljenosti obrazložitve, ker naj predlog EDP ob upoštevanju težav pri razlagi določb, ki urejajo ekonomsko in monetarno politiko Unije, očitno ne bi bil zunaj pristojnosti Komisije, niso upoštevni v okviru pritožbenega razloga v zvezi z neobstojem oziroma nezadostnostjo obrazložitve. Tudi ob

24 In sicer členi od 119 do 144 PDEU.

25 Glej točko 28 izpodbijane sodbe.

26 Glej točko 31 izpodbijane sodbe.

27 Glej točko 7 teh sklepnih predlogov.

28 Glej točko 30 in naslednje teh sklepnih predlogov.

29 Glej točko 33 izpodbijane sodbe.

30 Glede razlike med nadzorom nad obveznostjo obrazložitve in nadzorom nad utemeljenostjo obrazložitve glej – v novejši sodni praksi – sodbe z dne 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisija (C-521/09 P, EU:C:2011:620, točka 146 in navedena sodna praksa); z dne 14. septembra 2016, Trafilerie Meridionali/Komisija (C-519/15 P, EU:C:2016:682, točka 40), in z dne 30. novembra 2016, Komisija/Francija in Orange (C-486/15 P, EU:C:2016:912, točka 79).

predpostavki, da obrazložitev sporne odločbe temelji na napačni razlagi določb Pogodbe, navedenih v predlogu EDP, taka napaka ne pomeni kršitve obveznosti obrazložitve, kot ta izhaja iz člena 296 PDEU in člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 211/2011. Ti očitki v zvezi z napačno razlago določb Pogodbe, na katerih bi lahko temeljilo ukrepanje Unije, da bi se uzakonilo načelo stanja nuje, bodo zato preučeni v okviru naslednjega pritožbenega razloga.[31]

28. Iz vseh zgoraj navedenih razlogov je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

B – *Drugi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri nadzoru nad utemeljenostjo obrazložitve*

29. Po pritožnikovem mnenju je Splošno sodišče zmotno ugotovilo, da pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 – to je pogoj, s katerim se zahteva, da predlog EDP ne sodi očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost – ni bil izpolnjen, ker je napačno razlagalo člen 122 in člen 136(1)(b) PDEU ter pravila mednarodnega prava.

30. Pri preverjanju, ali je Splošno sodišče pravilno presodilo utemeljenost obrazložitve spornega sklepa, je treba imeti v mislih namen predloga EDP: kot je razvidno iz navedenega predloga, gre za uzakonitev „načel[a] stanja nuje, v skladu s katerim je, če je finančni in politični obstoj države ogrožen zaradi vračila dolga, ki je neznosen, zavrnitev odplačila tega dolga nujna in upravičena“. Ta opis in sklicevanje na člene od 119 do 144 PDEU sta bila edina elementa, s katerima je razpolagala Komisija, ko je odločala o prijavi predloga EDP.

31. Poleg tega iz pritožbe izhaja, da se predlog EDP nanaša samo na „neznosni“ del javnega dolga ter da torej ne gre za popoln in enostranski izbris dolga.[32] Uzakonitev načela stanja nuje naj bi morala omogočiti izbris,[33] to je neplačilo neznosnega dolga neke države do drugih držav članic in tudi do Unije.[34] Mehanizem naj bi se sprožil v skladu z dogovorom med državami članicami, kadar servisiranje dolga ogroža gospodarski in politični položaj katere izmed njih.[35] Predlog naj ne bi nadomeščal monetarne suverenosti Unije niti proračunske in ekonomske suverenosti držav članic. Prav tako naj ne bi šlo za mehanizem financiranja.[36] Uzakonitev načela stanja nuje naj bi morala zgolj omogočiti – v duhu solidarnosti med državami članicami – enostransko ukrepanje države, ki se srečuje s hudimi težavami.[37] Dalje, pritožnik trdi, da sprejetje takega načela zadeva vse države članice, in torej ne le države euroobmočja, da ne pokriva finančne stabilnosti in da omogoča pravočasno odzivanje. Nazadnje, za možnost sklicevanja na stanje nuje naj bi lahko veljali pogoji, ki bi jih predlagala Komisija.[38] Pobuda za razglasitev stanja nuje naj bi pripadala državi članici, ki bi ji bilo pod strogimi pogoji to dovoljeno storiti.[39] Unija naj bi torej odobrila razglasitev stanja nuje, zadevna država članica pa naj bi dobila začasni odlog plačila svojih dolgov.[40] Pred tem naj bi morala Unija odobriti besedilo,

31 Glej po analogiji sodbo z dne 8. septembra 2016, Iranian Offshore Engineering & Construction/Svet (C-459/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:646, točke od 30 do 32).

32 Točka 4 pritožbe. Neznosen dolg je opredeljen v točki 7 pritožbe.

33 Deli v ležeči pisavi ponazarjajo protislovja, ki jih vsebujejo pritožnikova pojasnila glede njegovega predloga EDP.

34 Glej točke 10, 12 in 13 pritožbe.

35 Glej točko 9 pritožbe.

36 Glej točko 40 pritožbe.

37 Glej točko 40 pritožbe.

38 Glej točko 46 pritožbe.

39 Glej točko 46 pritožbe.

40 Glej točko 47 pritožbe.

da bi lahko nato država članica koristila tak mehanizem.[41] Sprejetje načela stanja nuje naj bi pokrivalo le dolg države članice do Unije.[42] Še dalje, pritožnik zatrjuje, da bi sprejetje načela stanja nuje omogočilo državi članici, ki se srečuje s hudimi težavami, da začasno odloži plačilo vseh svojih dolgov, da bi svojo ekonomsko politiko usmerila v rast.[43] Govori tudi o „odpisu dolga“.[44]

1. Očitek v zvezi z napačno uporabo prava pri razlagi člena 122 PDEU

a) Izpodbijana sodba

32. Splošno sodišče je v točkah od 41 do 43 izpodbijane sodbe spomnilo, da je Sodišče v sodbi Pringle[45] razsodilo, da člen 122(1) PDEU ni ustrezna pravna podlaga za morebitno finančno pomoč Unije v obliki vzpostavitve mehanizma financiranja v korist držav članic, ki imajo resne težave. Splošno sodišče je nadaljevalo, da morajo ukrepi, ki temeljijo na tem členu, izražati solidarnost in pomoč med državami članicami ter da ta člen iz tega razloga ne more biti primerna pravna podlaga za vključitev načela stanja nuje – s katerim bi bilo državi članici dovoljeno enostransko odločiti, da ne bo plačala celote ali dela dolga zaradi težav, s katerimi se srečuje – v pravo Unije.

33. Poleg tega je Splošno sodišče v točkah od 47 do 50 spomnilo, da je Sodišče – prav tako v sodbi Pringle –[46] razsodilo, da člen 122(2) PDEU Uniji omogoča, da pod določenimi pogoji državi članici odobri *ad hoc* finančno pomoč, ne more pa upravičiti, da se v zakonodajo vključi mehanizem odpisa dolga, kot si ga želi pritožnik, in sicer zaradi splošnosti in stalnosti takega mehanizma. Splošno sodišče je spomnilo tudi, da se člen 122 PDEU nanaša le na odobritev finančne pomoči, ki jo dodeli Unija, ne pa na finančno pomoč, ki bi jo dodelile države članice; sprejetje načela stanja nuje pa se, kot je navedlo Splošno sodišče, ne bi nanašalo le na dolg države članice do Unije, temveč tudi na dolg, ki je državi članici nastal v razmerju do drugih pravnih ali fizičnih oseb, javnega ali zasebnega prava, kar je položaj, ki očitno ne spada na področje uporabe člena 122 PDEU. Na podlagi tega je Splošno sodišče sklenilo, da sprejetje načela stanja nuje očitno ne spada med ukrepe finančne pomoči, ki jih Svet Evropske unije lahko sprejme na podlagi člena 122(2) PDEU.

b) Povzetek trditev strank

34. Pritožnik v bistvu navaja niz štirih argumentov.

35. Prvič, Splošnemu sodišču očita, da je člen 122 PDEU razlagalo samostojno, čeprav je treba to določbo razlagati v povezavi s členi od 119 do 126 PDEU, s katerimi tvori „celoto“.

36. Drugič, Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo pri razlagi člena 122(1) PDEU, ker se s to določbo Komisiji podeljuje široka diskrecijska pravica, da Svetu predlaga sprejetje ukrepov, ki ustrezajo gospodarskim razmeram, za spopadanje s hudimi težavami, ne da bi bila za te predlagane ukrepe predpisana posebna oblika. Poleg tega naj bi bilo treba te ukrepe sprejeti v duhu solidarnosti med državami članicami. Pritožnik ob opiranju na sodno prakso, ki jo je Sodišče oblikovalo na podlagi člena 103 ES, trdi, da morajo biti ukrepi ekonomske politike, ki so predlagani, nujni za preprečitev ogrožanja ciljev, ki jim sledi Unija. Dejstvo, da se člen 122(2) PDEU izrecno sklicuje na finančno pomoč, zagotovljeno državi članici v težavah, naj ne bi bilo ovira za priznanje možnosti, da Komisija

41 Glej točko 47 pritožbe.

42 Glej točko 48 pritožbe.

43 Glej točko 51 pritožbe.

44 Glej točko 51 pritožbe.

45 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

46 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

v imenu široke pravice do pobude, ki naj bi ji bila podeljena v členu 122(1) PDEU, predlaga ukrepe v obliki finančne pomoči. Sprejetje načela stanja nuje naj bi bil torej ustrezen ukrep v smislu člena 122(1) PDEU. Vsekakor naj bi bilo zmotno šteti, da je tako sprejetje očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost.

37. Tretjič, pritožnik izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča, da člen 122(1) PDEU ne more biti primerna pravna podlaga za sprejetje načela stanja nuje. Po eni strani naj bi namreč Splošno sodišče pomanjkljivo razlagalo sodbo Pringle.[47] V nasprotju z evropskim mehanizmom za stabilnost (v nadaljevanju: EMS), ki je bil predmet navedene sodbe, namen predloga EDP ni nadomestiti monetarno, proračunsko ali ekonomsko suverenost držav članic niti uvesti mehanizem financiranja. Cilji predloga EDP naj ne bi bili primerljivi s cilji uvedbe EMS. Ugotovitve iz sodbe Pringle[48] naj zato ne bi bile samodejno prenosljive na obravnavano pritožbo niti naj ne bi bile upoštevne zanjo. Po drugi strani, čeprav, kot je Splošno sodišče razsodilo v točki 42 izpodbijane sodbe, „duh solidarnosti med državami članicami, ki mora v smislu člena 122(1) PDEU voditi Svet pri sprejemanju ukrepov, ki ustrezajo gospodarskim razmeram, kaže na to, da ti ukrepi temeljijo na pomoči med državami članicam“, ta pojem v tem členu ni opredeljen. Torej naj bi Splošno sodišče napačno presodilo, da ima lahko ta pomoč le obliko mehanizmov organizirane in strukturirane pomoči ter da sprejetje načela stanja nuje ne more nastopiti v kateri od oblik finančne pomoči, na katero se nanaša ta določba.

38. Četrtič in zadnjič, pritožnik ponavlja svoje trditve, namenjene razlikovanju med EMS na eni strani in uzakonitvijo načela stanja nuje na drugi. V tem okviru navaja, da načelo stanja nuje zadeva vse države članice, in ne le države euroobmočja, ter da ne pokriva finančne stabilnosti. Omogočalo naj bi le pravočasno odzivanje na hude težave, s katerimi bi se srečevala država članica. Ta država naj bi se lahko na stanje nuje sklicevala pod morebitnimi pogoji, ki bi jih morala določiti Komisija. Pobuda naj bi pripadala državi članici v težavah, vendar naj bi bila Unija tista, ki bi odločala, ali se uporaba stanja nuje odobri ali ne. Unija je tista, ki naj bi v duhu solidarnosti odobrila razglasitev stanja nuje, tako da se lahko državi članici odobri začasni odlog plačila dolga. Splošno sodišče naj bi torej napačno presodilo, da postopek sprožijo države članice, in ne Unija. Tako naj bi Unija v duhu solidarnosti odobrila razglasitev stanja nuje, s čimer naj bi bilo državi članici v težavah dovoljeno začasno odložiti plačevanje njenega dolga. Splošno sodišče naj bi v točki 49 izpodbijane sodbe tudi napačno razsodilo, da cilj predloga EDP očitno ne ustreza finančni pomoči v smislu člena 122(2) PDEU, čeprav po pritožnikovih navedbah sprejetje navedenega načela pokriva samo dolg države članice do Unije. Ta vidik očitno spada na področje uporabe člena 122(2) PDEU. Ker je bila ta določba uporabljena kot pravna podlaga za sprejetje Uredbe Sveta (EU) št. 407/2010 z dne 11. maja 2010 o vzpostavitvi Evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo,[49] naj bi lahko sprejetje načela stanja nuje temeljilo na istem modelu. V najslabšem primeru naj bi morala Komisija le delno ukrepati na podlagi predloga EDP, tako da bi odlog plačila omejila zgolj na dolg države članice do Unije. Pritožnik opozarja, da Komisija v spornem sklepu nikakor ni utemeljila svoje zavrnitve s področjem uporabe načela stanja nuje.

39. Komisija pritožbi očita, da v njej ni zares pojasnjeno, v čem naj bi šlo za napako pri razlagi člena 122 PDEU. Argument, ki se nanaša na v sobesedilo umeščeno razlago člena 122 PDEU, in sicer v povezavi s členi od 119 do 126 PDEU, naj bi bil nov. Sodna praksa v zvezi s členom 103 PES naj ne bi bila upoštevna, saj naj bi se nanašala le na *ad hoc* finančno pomoč, in ne na uvedbo splošnega mehanizma. Poleg tega Komisija ni ugotovila nobene napake Splošnega sodišča, ko je v izpodbijani sodbi razlagalo sodbo Pringle.[50] Duh solidarnosti, ki naj bi bil vodilo člena 122(1) PDEU in pri katerem vztraja pritožnik, naj ne bi imel nobene zveze s pojmom finančne pomoči in po mnenju Komisije solidarnost med državami članicami ne more imeti oblike enostranske odločitve o neplačilu. Komisija pritožniku tudi očita, da skuša obseg svojega predloga EDP omejiti zgolj na del dolga, ki ga

47 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

48 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

49 UL 2010, L 118, str. 1.

50 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

ima država članica do Unije, čeprav taka omejitev prej nikdar ni bila omenjena in se je predlog EDP doslej nanašal le na vračilo dolga „zlasti do držav članic“. Tudi če bi bilo treba šteti, da je predlog EDP omejen le na del dolga, nastal do Unije, naj to v nobenem primeru ne bi spremenilo dejstva, da uvedba načela stanja nuje še vedno ne spada v okvir pojma finančne pomoči v smislu člena 122(2) PDEU. Nazadnje, primerjava z mehanizmom, uvedenim z Uredbo št. 407/2010, ni mogoča. V tej uredbi naj bi bila predvidena odobritev finančne pomoči državi članici s sklepom Sveta, medtem ko naj bi bil predlog EDP namenjen uvedbi mehanizma, ki državi članici omogoča, da se enostransko odloči za izbris svojega dolga do Unije. Komisija ponavlja, da tak mehanizem ne spada v okvir pojma finančne pomoči. Predlaga, naj se ta pritožbeni razlog delno zavrže kot nedopusten in delno zavrne kot neutemeljen.

c) Analiza

40. Znova moram opozoriti, da pritožnik s svojimi trditvami v okviru tega drugega pritožbenega razloga precej razvija svoje stališče v primerjavi s tem, kar je trdil v tožbi pred Splošnim sodiščem. Trditve v zvezi s sodno prakso, ki jo je Sodišče oblikovalo na podlagi člena 103 PES, Uredbo št. 407/2010 in eventualno možnostjo Komisije, da le delno ukrepa na podlagi predloga EDP, so očitno nove. Poleg tega Splošno sodišče glede teh trditev ni zavzelo nobenega stališča. Vendar je sodba Splošnega sodišča tista, ki je predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe.

41. V vsakem primeru iz člena 122(1) PDEU v bistvu izhaja, da lahko Svet na predlog Komisije, v duhu solidarnosti med državami članicami odloči „o ukrepih, ki ustrezajo gospodarskim razmeram, zlasti ob hudih težavah pri oskrbi z nekaterimi izdelki, zlasti na področju energetike“. Člen 122(2) PDEU pa določa, da lahko Svet – prav tako na predlog Komisije – pod določenimi pogoji odobri finančno pomoč Unije državi članici, ki je v težavah „zaradi naravnih nesreč ali izjemnih okoliščin, nad katerimi nima nikakršnega nadzora“.

42. Po mojem mnenju zgolj opomin na vsebino točk 116 in 118 sodbe Pringle [51] zadošča za ugotovitev, da člen 122 PDEU očitno ne more biti pravna podlaga za uzakonitev načela stanja nuje. Sodišče je glede člena 122(1) PDEU razsodilo, da ta določba „ni ustrezna pravna podlaga za morebitno finančno pomoč Unije v korist držav članic, ki imajo resne finančne težave ali jim te grozijo“. [52] Uvedba mehanizma, s katerim bi država članica enostransko odločila, da ne bo vrnila svojega dolga, zato ne more spadati med ustrezne ukrepe, ki se izvajajo na podlagi člena 122(1) PDEU, *a fortiori* če naj bi te ukrepe usmerjal duh solidarnosti. Pri navedenih ukrepih gre tudi nujno za *ad hoc* ukrepe, medtem ko je s predlogom EDP, kot je pravilno poudarilo Splošno sodišče, [53] predvidena uzakonitev splošnega in stalnega mehanizma, ki bi ostal na razpolago državam članicam, če bi se znašle v hudih težavah. Poleg tega se mi tudi ob predpostavki, da uzakonitev načela stanja nuje pomeni obliko finančne pomoči, ki je zajeta v pojem „ukrepi, ki ustrezajo“, v smislu člena 122(1) PDEU, zdi, da je bila s sodbo Pringle [54], ki jo je Sodišče izdalo na občni seji, jasno izključena uporaba tega člena v primeru države članice s finančnimi težavami.

43. Splošneje je Sodišče tudi razsodilo, da člen 122 PDEU ureja zgolj finančno pomoč, ki jo odobri Unija, in ne države članice. Ker sem glede tega omejen na ugibanje – ali je treba predlog EDP razlagati tako, da se nanaša na uvedbo mehanizma, s katerim država članica enostransko odloči, da ne bo vrnila svojega dolga do Unije, [55] se to ne more šteti za „finančno pomoč“, ki jo Unija odobri zadevni državi

51 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

52 Sodba z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 116).

53 Glej točko 48 izpodbijane sodbe.

54 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

55 Glej točke 10, 12 in 13 pritožbe.

članici, v smislu člena 122(2) PDEU. Če pa je treba navedeni predlog razlagati tako, da neznosni dolg zajema zgolj ali tudi dolg do držav članic, potem pogoj, da mora navedeno pomoč zagotoviti „Unija“, prav tako ni izpolnjen. Poleg tega je stalnost mehanizma ponovno ovira za njegovo uzakonitev na podlagi člena 122(2) PDEU.

44. Nazadnje, trditev v zvezi z možnostjo, ki naj bi jo imela Komisija, da le delno ukrepa na podlagi predloga EDP, načeloma ni neupoštevna. Vendar izpodbijana sodba ne vsebuje nobenega preudarka v zvezi s tem, o katerem bi bilo mogoče razpravljati pred Sodiščem v okviru pritožbe. Vsekakor s to trditvijo ni mogoče ovreči sklepa, v katerem pritrjujem Splošnemu sodišču in v skladu s katerim pritožnikov predlog EDP – morda predvsem zaradi negotovosti, ki jo vsebuje – očitno ne bi mogel pripeljati do sprejetja akta na podlagi člena 122 PDEU.

2. Očitek v zvezi z napačno uporabo prava pri razlagi člena 136(1) PDEU

a) Izpodbijana sodba

45. Potem ko je Splošno sodišče spomnilo na besedilo člena 136(1) PDEU, je v točkah od 57 do 60 izpodbijane sodbe razsodilo, da namen sprejetja načela stanja nuje, v skladu s katerim lahko država članica enostransko odloči o izbrisu javnega dolga, ni okrepitev usklajevanja proračunske discipline in da to načelo prav tako ne spada v okvir smernic ekonomske politike, na katere se nanaša navedeni člen in ki jih lahko pripravi Svet zaradi nemotenega delovanja ekonomske in monetarne unije. Ob opiranju na sodbo Pringle[56] je opozorilo, da je vloga Unije na področju ekonomske politike omejena na sprejemanje ukrepov usklajevanja in da sprejetje zakonodajnega akta, na podlagi katerega bi bilo državi članici dopuščeno, da ne vrne dolga, presega okvire pojma smernic ekonomske politike v smislu člena 136(1) PDEU, saj bi tak akt pripeljal to tega, da bi bila svobodna volja pogodbenih strank nadomeščena z zakonodajnim mehanizmom enostranskega izbrisa javnega dolga. Kot je menilo Splošno sodišče, je zato Komisija upravičeno ugotovila, da pritožnikov predlog EDP očitno ne spada na področje uporabe člena 136(1) PDEU. Splošno sodišče je še dodalo, da ta zavrnitev ni v nasprotju s solidarnostno klavzulo iz člena 222 PDEU, ker se navedena klavzula očitno ne nanaša niti na ekonomsko in monetarno politiko niti na gospodarski položaj držav članic, tudi če so te v težavah.

b) Povzetek trditev strank

46. Po pritožnikovem mnenju je člen 136 PDEU zapletena določba, ki jo je treba glede na doktrino obravnavati kot dopolnitev členov 121 in 126 PDEU. S priznanjem tega načela stanja nuje v pravu Unije naj bi se uresničeval cilj, določen v členu 136(1) PDEU, in sicer pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije. Splošno sodišče naj bi napačno presodilo, da bi se s takim priznanjem uzakonil zakonodajni mehanizem enostranskega izbrisa dolga, ker načelo stanja nuje omogoča zgolj to, da država članica v hudih finančnih težavah začasno odloži plačilo vseh svojih dolgov, da bi svojo ekonomsko politiko usmerila v rast s spodbujanjem gospodarskih naložb. Poleg tega pritožnik meni, da je bilo o prvem postopku sanacije grškega dolga odločeno 21. julija 2011 na vrhu držav euroobmočja, na katerem je bila sprejeta odločitev za to. V pravu Unije naj bi torej obstajala pravna podlaga za izbris javnega dolga. Poleg tega naj bi tak izbris nesporno prispeval k pravilnemu delovanju ekonomske in monetarne unije, ki je cilj, uresničevan s členom 136(1) PDEU. S to določbo se Svetu daje tudi pooblastilo, da sprejme ukrepe za določitev smernic ekonomske politike. Ukrep, usmerjen v oživitev gospodarstva in rast, pa naj bi bil v skladu z določbami člena 121 PDEU. Komisija naj bi bila zato v celoti pooblaščena, da predlaga te ukrepe Svetu, toliko bolj, ker naj bi ji bilo s členom 352 PDEU dano pooblastilo predlagati ukrep, potreben za doseganje enega od ciljev Pogodb, kot je stabilnost euroobmočja. V teh okoliščinah naj bi Splošno sodišče napačno presodilo, da predlog EDP

56 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

očitno ne spada v okvir pristojnosti Komisije, saj naj bi spadal na področje uporabe člena 136(1) PDEU. Iz pritožnikovih trditev je tudi razvidno, da bi lahko po njegovem mnenju mehanizem za stabilnost in finančno pomoč, kot ga omogoča člen 136(3) PDEU, vključeval – ob dogovoru držav članic in če se katera od njih znajde v stanju nuje – odlog plačila njenega dolga.

47. Komisija pa trdi, da pritožnik v okviru tega tretjega pritožbenega razloga podaja nov argument, v skladu s katerim je mogoče uvedbo mehanizma finančne pomoči v obliki neplačila neznosnega dolga predlagati na podlagi člena 352 PDEU upoštevajoč vsebino člena 136(1) PDEU. Zato je treba presoditi, da del pritožbenega razloga, ki se nanaša na člen 352 PDEU, ni dopusten. Vsekakor pritožnik ni pojasnil, v čem bi bilo sprejetje akta v skladu s priporočili predloga EDP potrebno za doseganje cilja Pogodb, ki se nanaša na stabilnost euroobmočja. Komisija podredno omenja sodbo Pringle,[57] v skladu s katero naj bi Sodišče razsodilo, da člen 136(1) PDEU ne ustvarja nobene nove pravne podlage, na podlagi katere bi Unija lahko ukrepala. Komisija tudi zatrjuje, da gre pri trditvi glede odločitve, sprejete na srečanju držav euroobmočja 21. julija 2011 v zvezi s prestrukturiranjem državnega dolga, za novo trditev. Vsekakor naj taka odločitev ne bi bila sprejeta na podlagi Pogodb. Poleg tega naj ugotovitev Splošnega sodišča, da dovoljenja državi članici za enostransko odločitev, da ne bo vrnila svojega dolga, ni mogoče opredeliti kot smernico ekonomske politike, ki jo Svet lahko sprejme na podlagi Pogodb, ne bi vsebovala napake. Člen 136(1) PDEU, na podlagi katerega naj bi bilo mogoče sprejeti samo smernice ekonomske politike, ki nujno niso zavezujoče, naj torej ne bi mogel biti podlaga za predlog EDP. Po mnenju Komisije je treba ta pritožbeni razlog razglasiti za nedopusten, kar zadeva člena 136(3) in 352 PDEU, ter za neutemeljen, kar zadeva člen 136(1) PDEU.

48. Pritožnik v repliki izpodbija to, da so trditve v zvezi s členom 136(3) in členom 352 PDEU nove, saj naj bi izhajale iz razprave, ki je potekala med strankama glede sodbe Pringle.[58] Kar zadeva odločitev z dne 21. julija 2011, naj bi jo moralo Sodišče upoštevati po uradni dolžnosti kot dogodek, ki je del skupnih izkušenj in evropskega političnega življenja. Vsekakor poziva Sodišče, naj spremeni svojo sodno prakso glede nedopustnosti razlogov in trditev, ki se na novo podajo v fazi pritožbe. Komisija v dupliki ohranja svoje stališče.

c) Analiza

49. Člen 136(1) PDEU določa, da „[z]a zagotovitev pravilnega delovanja ekonomske in monetarne unije Svet v skladu z ustreznimi določbami Pogodb in po enem od ustreznih postopkov iz členov 121 in 126 […] sprejme ukrepe za tiste države članice, katerih valuta je euro: (a) za večjo uskladitev in nadzorovanje njihove proračunske discipline; (b) za določitev smernic njihove ekonomske politike ob zagotavljanju združljivosti s smernicami, sprejetimi za celotno Unijo, in njihovega nadzora“. Člen 136(3) PDEU[59] pa določa, da „[d]ržave članice, katerih valuta je euro, lahko vzpostavijo mehanizem za stabilnost, ki se sproži, kadar je to nujno potrebno za zaščito stabilnosti euroobmočja kot celote. Za odobritev potrebne finančne pomoči v okviru mehanizma bodo veljali strogi pogoji“.

50. Najprej opažam določeno protislovnost v tem, da pritožnik trdi, da bi člen 136 PDEU lahko bil možna povezava predloga EDP s pristojnostjo Komisije, čeprav je iz nekaterih odlomkov pritožbe razvidno, da lahko uzakonitev načela stanja nuje zadeva vse države članice, in ne le države euroobmočja, ter da „ne pokriva finančne stabilnosti“.[60]

57 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

58 Sodba z dne 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

59 Ta člen je bil uveden s Sklepom Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 o spremembi člena 136 Pogodbe o delovanju Evropske unije glede mehanizma za stabilnost za države članice, katerih valuta je euro (2011/199/EU) (UL 2011, L 91, str. 1) in je začel veljati 1. maja 2013.

60 Točka 46 pritožbe.

51. Problematično je tudi to, da niti v tožbi, vloženi pri Splošnem sodišču, niti v izpodbijani sodbi ne najdem nobenega sledu o preudarkih, ki bi se nanašali na člen 352 PDEU ali odločitev z dne 21. julija 2011. Te trditve, ki so bile prvič navedene v fazi pritožbe, zato niso dopustne, pri čemer me nič ne napeljuje k sklepanju, da bi moralo Sodišče spremeniti svojo sodno prakso glede tega vprašanja, kot ga k temu poziva pritožnik. Spomniti je treba torej, da bi stranka, če bi ji bilo dovoljeno, da se pred Sodiščem prvič sklicuje na trditev, ki je ni navedla pred Splošnim sodiščem, Sodišču, katerega pristojnost glede pritožb je omejena, lahko predložila spor, ki bi bil razširjen v primerjavi s sporom, o katerem je odločalo Splošno sodišče.[61]

52. Po enaki logiki, ker je sprememba Pogodbe, s katero je bil vanjo vstavljen člen 136(3) PDEU, začela veljati 1. maja 2013, ni mogoče, da si je pritožnik to določbo zamislil kot pravno podlago za svoj predlog EDP, ki je bil predložen 13. julija 2012. Torej tudi trditev, ki temelji na tej določbi, ni dopustna.

53. Glede domnevno napačne opredelitve Splošnega sodišča, v skladu s katero je namen predloga EDP uvesti zakonodajni mehanizem enostranskega izbrisa dolga, znova navajam, da izrazje, uporabljeno v pritožbi za opis predloga EDP, ne izključuje take enostranskosti.[62] Čeprav brez težav priznam, da je Splošno sodišče k tej trditvi morda spodbudila nenatančnost predloga EDP, je treba ugotoviti, da pritožnik navedene trditve v fazi pritožbe ni zanikal. Tudi če bi predlog EDP lahko pripeljal le do sprejetja nezavezujočega akta, zaradi tega vseeno ne bi bil nedopusten, Komisija ne bi bila upravičena zavrniti njegove prijave ali pozneje njegove zavrnitve le iz tega razloga.[63]

54. Tudi če se omeji na najmanjši skupni imenovalec[64] vseh različnih možnosti predloga EDP, ki jih je predvidel pritožnik – to je uzakonitev načela, v skladu s katerim je, če je obstoj države članice ogrožen zaradi vračila dolga, ki je neznosen, zavrnitev odplačila tega dolga nujna in upravičena – ni mogoče zanikati, da bi šlo za ukrep, ki bi ne samo imel veliko težo s simboličnega vidika, ampak bi bil tudi – in morda predvsem – zelo oddaljen od premislekov v zvezi s proračunsko disciplino. Nasprotno, šlo bi bolj za urejanje posledic proračunske nediscipline. Tako enako kot Splošno sodišče[65] težko opazim povezavo, ki jo je po pritožnikovih besedah mogoče vzpostaviti med načelom stanja nuje, kot sem ga pravkar opisal, ter „uskladitvijo in nadzorovanjem“ proračunske discipline držav članic. Uzakonitev takega načela prav tako ne spada v okvir pojma smernic ekonomske politike. Smernica je – bolj ali manj odločen – poziv k upoštevanju nekega napotka. Uzakonitev načela stanja nuje gre dlje od tega, ne ker bi pritožnik predvidel le „zavezujočo“ različico tega načela,[66] ampak ker je ta uzakonitev veliko konkretnejša od preproste smernice in določa uvedbo dokončnega[67] mehanizma ter ker poleg tega pravo Unije ne daje absolutne oblasti nad dolgovi držav članic.

55. Nazadnje, pritožnikova trditev, da bi neplačilo dolga države članice, ki je v težavah, prispevalo k pravilnemu delovanju ekonomske in monetarne unije ter bi bilo zato v skladu s ciljem, ki se uresničuje s členom 136 PDEU, se mi zdi nekoliko nagla. Ni gotovo, da gospodarsko stanje drugih držav članic ter torej ekonomske in monetarne unije ne bi bilo prizadeto, če bi bile te države upnice nevrnjenega dolga.

61 Glej med drugim sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 126 in navedena sodna praksa).

62 Glej točko 31 teh sklepnih predlogov in točko 40 pritožbe.

63 Zaradi jasnosti bi rad navedel, da v nasprotju s tem, kar – kot se zdi – trdi Komisija, ni nujno potrebno, da lahko predlog EDP pripelje le do sprejetja zavezujočega akta Unije, da bi ga bilo mogoče prijaviti. Člen 11(4) PEU se namreč sklicuje na „pravni akt Unije“, potreben „za izvajanje Pogodb“ (glej tudi člen 2, točka 1 Uredbe št. 211/2011). V členu 288 PDEU pa so našteti pravni akti Unije, med katerimi so priporočila in mnenja.

64 To je tisti, ki izhaja iz predloga EDP.

65 Glej točko 57 izpodbijane sodbe.

66 Kar pritožnik sicer izpodbija. Vendar tega ni mogoče popolnoma izključiti glede na različne predlagane možnosti predloga EDP.

67 Čeprav tudi nejasnega.

56. Zato je Splošno sodišče pravilno razsodilo, da je Komisija utemeljeno ugotovila, da predlog za uzakonitev načela stanja nuje, kot ga pojmuje pritožnik, očitno ne spada na področje uporabe člena 136(1) PDEU. Posledično je treba ta tretji pritožbeni razlog zavreči kot delno nedopusten in zavrniti kot delno neutemeljen.

3. Očitek v zvezi z napačno uporabo prava pri razlagi pravil mednarodnega prava

a) Izpodbijana sodba

57. Splošno sodišče je v točki 65 izpodbijane sodbe razsodilo, da tudi če se predpostavi obstoj načela stanja nuje, v skladu s katerim bi bilo državi članici dovoljeno, da v izjemnih okoliščinah ne poplača javnega dolga, v mednarodnem pravu, ta obstoj nikakor ne bi zadostoval za utemeljitev predloga EDP, kot je pritožnikov, ker s Pogodbama ni predvidena nikakršna pristojnost v ta namen.

b) Povzetek trditev strank

58. Po eni strani pritožnik izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča, da je sprejetje načela stanja nuje v pravnem aktu Unije očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost. Po drugi strani Splošnemu sodišču očita, da ni odgovorilo na njegove trditve, s katerimi je želel dokazati, da to načelo dejansko obstaja v mednarodnem pravu. Načela mednarodnega prava pa naj bi pomenila vire prava Unije, ki so neposredno vključeni vanj in se neposredno uporabljajo. V teh okoliščinah naj bi Komisija lahko tudi ob neobstoju določb v Pogodbah predlagala uporabo teh višjih načel v okviru pravnega akta Unije.[68]

59. Komisija trdi, da opredelitev Splošnega sodišča do obstoja oziroma neobstoja načela stanja nuje v mednarodnem pravu ni bila koristna, saj nobenega načela mednarodnega prava ne bi bilo mogoče uporabiti kot pravno podlago za predlog Komisije. Zakonodajno ukrepanje Unije naj bi lahko temeljilo samo na Pogodbah v skladu z načelom prenosa pristojnosti.

c) Analiza

60. Takoj opozarjam na določeno protislovnost v trditvah pritožnika, ki najprej razlaga izpodbijano sodbo tako, da se v njej „posredno, vendar jasno namiguje na obstoj načela mednarodnega prava“,[69] kot je načelo stanja nuje, nato pa Splošnemu sodišču očita, da ni preizkusilo utemeljenosti njegovih trditev glede obstoja navedenega načela.[70]

61. Spomniti je treba, da v skladu s členom 5 PEU za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti[71] in da zato Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah, tako da države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji.[72] Za institucije Unije to načelo pomeni, da vsaka od njih deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi.[73]

68 Glej točko 20 pritožbe.

69 Točka 20 pritožbe.

70 Glej točko 54 pritožbe.

71 Člen 5(1) PEU. Glej tudi sklep predsednika Sodišča z dne 28. oktobra 2010, Bejan (C-102/10, neobjavljen, EU:C:2010:654, točka 29), in sklep z dne 14. avgusta 2012, Komisija/Svet (C-114/12, neobjavljen, EU:C:2012:365, točka 74).

72 Člen 5(2) PEU.

73 Člen 13(2) PEU.

62. Torej sta dejansko ustanovitveni pogodbi, na katerih temelji Unija – in samo ti pogodbi – tisti, ki sta lahko podlaga za pristojnost Komisije, da predlaga neki akt. Iz uporabe načela prenosa pristojnosti, kot je opredeljeno zgoraj, izhaja, da ta institucija ne more imeti nobene pristojnosti na podlagi obstoja morebitnega načela stanja nuje v mednarodnem pravu. Res je, da se Splošno sodišče, ker je v točki 65 izpodbijane sodbe uporabilo izraz „če se predpostavi“, ni opredelilo do vprašanja, ali v mednarodnem pravu obstaja načelo stanja nuje ali ne. Vendar iz razlogov, ki sem jih pravkar omenil, to ni bilo koristno. Tudi če bi tako načelo obstajalo v mednarodnem pravu, bi bil namreč pritožnikov argument v vsakem primeru očitno brezpredmeten, ker je, kot sem pravkar opozoril, pravni red Unije urejen z načelom prenosa pristojnosti in sta lahko vir navedenih pristojnosti le ustanovitveni pogodbi Unije. Drugače povedano, predlog EDP mora biti v mejah pooblastil, ki so Komisiji podeljena s primarnim pravom, da bi lahko ta institucija na podlagi tega predloga ukrepala.

63. Zato je treba ta očitek zavrniti kot neutemeljen. Posledično je treba zavrniti drugi pritožbeni razlog in s tem pritožbo v celoti. Eventualno mora pritožnik predložiti nov predlog EDP, ki, če bi bil bolj utemeljen, podrobnejši in jasnejši, morda ne bi bil zavrnjen v fazi prijave.

V – Stroški

64. Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, Sodišče odloči o stroških. V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se uporablja v pritožbenem postopku na podlagi člena 184(1) istega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se plačilo stroškov naloži pritožniku, ta pa po mojem mnenju s pritožbenimi razlogi ne more uspeti, mu je treba naložiti plačilo stroškov v zvezi s pritožbo.

VI – Predlog

65. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj razsodi tako:

– Pritožba se zavrne, in

– A. Anagnostakisu se naloži, da poleg svojih stroškov, nosi stroške, nastale Evropski komisiji.