Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (десети разширен състав)

12 май 2021 година*

„Институционално право — Европейска гражданска инициатива — Търговия с територии под военна окупация — Отказ за регистрация — Явна липса на правомощия на Комисията — Член 4, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 211/2011 — Обща търговска политика — Член 207 ДФЕС — Обща външна политика и политика на сигурност — Член 215 ДФЕС — Задължение за мотивиране — Член 4, параграф 3 от Регламент № 211/2011“

По дело T-789/19

Tom Moerenhout, с местожителство в Хумбек (Белгия), и останалите жалбоподатели, чиито имена са посочени в приложение[1], представлявани от G. Devers, адвокат,

жалбоподатели,

срещу

Европейска комисия, представлявана от I. Martínez del Peral и S. Delaude,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение (ЕС) 2019/1567 на Комисията от 4 септември 2019 година относно предложената гражданска инициатива под надслов „Осигуряване на съответствие на общата търговска политика с Договорите на ЕС и с международното право“ (ОВ L 241, 2019 г., стр. 12),

ОБЩИЯТ СЪД (десети разширен състав),

състоящ се от: S. Papasavvas, председател, Ал. Корнезов, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk (докладчик) и G. Hesse, съдии,

секретар: M. Marescaux, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 януари 2021 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

1 Списъкът на другите жалбоподатели е приложен само към връчения на страните вариант.

Решение

Обстоятелствата по спора

1 Жалбоподателите, г-н Tom Moerenhout и шестима други граждани, чиито имена са посочени в приложението, са в основата на предложението за европейска гражданска инициатива, озаглавена „Осигуряване на съответствие на общата търговска политика с Договорите на ЕС и с международното право“ (наричано по-нататък „предложението за ЕГИ“), което е предадено на Европейската комисия на 5 юли 2019 г. за регистрация по силата на член 4 от Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива (ОВ L 65, 2011 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 94, 2012 г., стр. 49).

2 Предложението за ЕГИ е имало за предмет:

„Регулиране на търговските сделки с организации на окупатора, които са установени или осъществяват дейност в окупираните територии, като не се допуска влизането на продукти с произход от там на пазара на ЕС“.

3 Съгласно предложението за ЕГИ неговата цел е била:

„Комисията, като пазител на Договорите, трябва да гарантира последователността на политиката на Съюза, както и спазването на основните права и международното право във всички области на правото на ЕС, включително общата търговска политика. Тя трябва да предложи правни актове, за да не бъде позволено на правни субекти от ЕС да внасят продукти с произход от незаконни селища в окупираните територии, както и да изнасят за тези територии, с цел да се запази целостта на вътрешния пазар и да не се подкрепя или подпомага запазването на тези незаконни ситуации“.

4 По-нататък, под заглавие „Релевантни разпоредби на Договорите и на международното право“, жалбоподателите цитират член 2, член 3, параграф 5, член 6, параграф 3 и член 21 ДЕС, както и член 2, параграф 1, членове 3 и 205 и член 207, параграфи 1 и 2 ДФЕС. Те се позовават и на Хартата на основните права на Европейския съюз, на Регламент (ЕО) № 2368/2002 на Съвета от 20 декември 2002 година относно въвеждане на схема за сертифициране в рамките на Кимбърлийския процес за международна търговия с необработени диаманти (ОВ L 358, 2002 г., стр. 28; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 234), на Регламент (ЕС) 2019/125 на Европейския парламент и на Съвета от 16 януари 2019 година относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел изпълнение на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отношение или наказание (ОВ L 30, 2019 г., стр. 1), на решенията от 30 юли 1996 г., Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312), и от 25 февруари 2010 г., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), както и на някои разпоредби и източници на международното право, по-специално на резолюциите на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации и на становища на Международния съд.

5 С Решение (ЕС) 2019/1567 на Комисията от 4 септември 2019 година относно предложената гражданска инициатива под надслов „Осигуряване на съответствие на общата търговска политика с Договорите на ЕС и с международното право“ (ОВ L 241, 2019 г., стр. 12, наричано по-нататък „обжалваното решение“) Комисията отказва да регистрира предложението за ЕГИ.

6 В съображения 5—7 от обжалваното решение Комисията мотивира този отказ по следния начин:

„(5) Правен акт, който обхваща предмета на предложената [ЕГИ], може да бъде приет само въз основа на член 215 […] ДФЕС.

(6) При все това предпоставка за това един правен акт да бъде приет въз основа на член 215 […] ДФЕС е решение, прието съгласно глава 2 на дял V от Договора за [ЕС], в която се предвижда прекъсването или ограничаването, изцяло или частично, на икономическите и финансовите отношения с въпросната трета държава. Комисията не разполага с правомощия да внася предложения за такова решение. При липса на съответно решение, прието съгласно глава 2 на дял V от Договора за [ЕС], Комисията не разполага с правомощия да представи предложение за правен акт, който да бъде приет въз основа на член 215 […] ДФЕС.

(7) По[…] тези причини предложената [ЕГИ] очевидно попада извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите по смисъла на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент [№ 211/2011] във връзка с член 2, точка 1 от [този регламент]“.

Производството и исканията на страните

7 На 14 ноември 2019 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

8 На 30 януари 2020 г. Комисията представя писмената си защита.

9 На 20 април 2020 г. жалбоподателите подават реплика.

10 На 9 юли 2020 г. Комисията подава писмена дуплика.

11 По предложение на десети състав Общият съд решава на основание член 28 от своя процедурен правилник да преразпредели делото на разширен съдебен състав.

12 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание на 14 януари 2021 г.

13 Жалбоподателите молят Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

14 Комисията моли Общият съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

От правна страна

15 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват четири основания. С първото основание се твърди нарушение на член 41, параграф 1 от Хартата на основните права, както и на член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 211/2011, тъй като Комисията изопачила предложението за ЕГИ, пренебрегвайки истинската му цел, свързана с мярка в областта на общата търговска политика. С второто основание се твърди нарушение на член 4, параграф 3, втора алинея от този регламент, тъй като Комисията нарушила задължението си за мотивиране на обжалваното решение. С третото основание се твърди нарушение на член 4, параграф 2, буква б) от посочения

регламент, тъй като Комисията погрешно приела, че действието, което се цели с предложението за ЕГИ, може да бъде прието единствено на основание член 215 ДФЕС. С четвъртото основание се твърди нарушение на член 4, параграф 2, буква б) от същия регламент, тъй като Комисията не взела предвид други правни основания, с които явно се свързвало предложението за ЕГИ.

16 Общият съд счита за уместно да разгледа най-напред второто основание, с което се твърди недостатъчност на мотивите на обжалваното решение.

17 В рамките на това основание жалбоподателите по същество формулират три оплаквания относно мотивите на обжалваното решение.

18 Първо, Комисията не изяснила причината, поради която приела, че член 207, параграф 2 ДФЕС не представлява подходящо правно основание за желаните в предложението за ЕГИ действия, въпреки изричното посочване на тази разпоредба, както и на Регламент 2019/125 в посоченото предложение. Всъщност според жалбоподателите от предложението за ЕГИ е видно, че то се отнася до мярка, спадаща към общата търговска политика.

19 Второ, като се има предвид, че според Комисията само член 215 ДФЕС относно мерките, приети в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), може да представлява подходящо правно основание за предложението за ЕГИ, тя е трябвало да изложи причините, поради които е приела, че преобладаващата цел на посоченото предложение е по-скоро мярка в областта на ОВППС, отколкото мярка, свързана с общата търговска политика.

20 Трето, Комисията не направила разграничение между двата параграфа на член 215 ДФЕС. Общото позоваване на този член като правна основа за мярката, посочена в предложението за ЕГИ, обаче не позволявало да се установи причината, поради която предвидената в посоченото предложение забрана трябвало да попада по-скоро в обхвата на ограничителни мерки срещу страни (на основание параграф 1 от посочения член), отколкото на ограничителни мерки срещу лица (на основание параграф 2 от същия член).

21 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите, като изтъква по същество, че обжалваното решение е достатъчно мотивирано.

22 В това отношение следва да се припомни, че що се отнася до процеса на регистрация на предложение за гражданска инициатива по член 4 от Регламент № 211/2011, Комисията следва да провери дали това предложение отговаря на условията за регистриране, посочени в параграф 2 от този член.

23 По-специално сред посочените условия в член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 е предвидено, че предложение за гражданска инициатива се регистрира от Комисията, доколкото „не попада по очевиден начин извън обхвата на правомощията на Комисията да представи предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите“. Само ако с оглед на предмета и целите на предложение за ЕГИ, видни от задължителната и евентуално от допълнителната информация, предоставена от организаторите съобразно с приложение II към този регламент, това предложение очевидно попада извън рамките на правомощията, въз основа на които Комисията може да представи предложение за правен акт на Европейския съюз с цел изпълнение на Договорите, последната е овластена да откаже регистрирането на това предложение за гражданска инициатива на основание тази разпоредба (решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 50 и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия, C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 54).

24 Съгласно член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 211/2011, когато отказва да регистрира предложение за гражданска инициатива, Комисията информира организаторите относно причините за този отказ.

25 Съгласно съдебната практика обстоятелството, че в случая предложението за ЕГИ не е регистрирано, може да засегне самата ефективност на правото на гражданите да внасят гражданска инициатива, утвърдено в член 24, първа алинея ДФЕС. Ето защо в такова решение мотивите, обосноваващи съответния отказ, трябва да са ясно посочени (вж. решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия, T-646/13, EU:T:2017:59, т. 17 и цитираната съдебна практика).

26 Наистина на гражданина, внесъл предложение за гражданска инициатива, трябва да бъде дадена възможност да разбере причините, поради които то не е регистрирано от Комисията, така че Комисията, сезирана с такова предложение, трябва да го прецени, но също и да изложи различните мотиви на решението, с което отказва регистрация, поради последиците на отказа за ефективното упражняване на утвърденото в Договора право. Това следва от самото естество на посоченото право, което, както се отбелязва в съображение 1 от Регламент № 211/2011, трябва да укрепва гражданството на Съюза и да засилва демократичното функциониране на Съюза чрез участие на гражданите в демократичния живот на Съюза (вж. решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия, T-646/13, EU:T:2017:59, т. 18 и цитираната съдебна практика).

27 Постигането на целите, припомнени в съображение 2 от Регламент № 211/2011, а именно да се насърчава участието на гражданите в демократичния живот и да се направи Съюзът по-достъпен, би било сериозно застрашено при липсата на изчерпателни мотиви в решението за отказ (решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия, T-646/13, EU:T:2017:59, т. 29).

28 Задължението за информиране на организаторите относно причините за отказа да се регистрира предложението им за ЕГИ, предвидено в член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 211/2011, представлява специфичен израз, що се отнася до европейската гражданска инициатива, на закрепеното в член 296 ДФЕС задължение за мотивиране на правните актове (решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 28).

29 Съгласно постоянната съдебна практика мотивирането, което се изисква от последната разпоредба, трябва да съответства на естеството на съответния акт и трябва да показва по ясен и недвусмислен начин съображенията на институцията — автор на акта, така че да позволява на заинтересованите лица да се запознаят с основанията на приетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви, както и от интереса, който адресатите или други пряко и лично засегнати от акта лица могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички значими фактически и правни обстоятелства, доколкото спазването на изискванията на член 296 ДФЕС при мотивирането на даден акт трябва да се преценява не само от гледна точка на неговото съдържание, но също и на контекста му, както и на съвкупността от правните норми, уреждащи съответната материя (решение от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 63; вж. също решение от 1 юли 2008 г., Chronopost и La Poste/UFEX и др., C-341/06 P и C-342/06 P, EU:C:2008:375, т. 88 и цитираната съдебна практика).

30 Така, макар да е вярно, че при мотивирането на решенията, които приемат, институциите не са длъжни да вземат становище по всички доводи, които заинтересованите лица излагат пред тях в хода на административна процедура, това не променя обстоятелството, че те трябва да изложат фактите и правните съображения със съществено значение в структурата на техните решения

(вж. в този смисъл решения от 10 юли 2008 г., Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, т. 169 и от 6 септември 2012 г., Storck/СХВП, C-96/11 P, непубликувано, EU:C:2012:537, т. 21).

31 Именно в светлината на тези принципи следва да се провери дали Комисията е изложила достатъчно мотиви в обжалваното решение.

32 В случая, както бе припомнено в точка 6 по-горе, в обжалваното решение Комисията констатира, че правен акт относно предмета на предложението за ЕГИ може да бъде приет само на основание член 215 ДФЕС (съображение 5) и че не разполага с правомощия да представи предложение за правен акт на това основание (съображение 6). Тя обяснява, че при това положение предложението за ЕГИ очевидно попада извън обхвата на нейните правомощия по смисъла на член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 211/2011 във връзка с член 2, точка 1 от посочения регламент (съображение 7).

33 Така от съдържащите се в обжалваното решение мотиви е видно, че Комисията е мотивирала отказа си по същество с това, че не разполага с правомощия да представи предложение за правен акт, който може да отговори на предмета на предложението за ЕГИ, тъй като единственото приложимо правно основание според Комисията е член 215 ДФЕС.

34 При все това трябва да се констатира, както изтъкват жалбоподателите, че в обжалваното решение не се уточняват причините, поради които Комисията е приела, че единствено акт, приет на основание член 215 ДФЕС, може да отговори на целта на предложението за ЕГИ. Освен това, макар от текста на обжалваното решение имплицитно да следва, че според Комисията останалите разпоредби, на които се позовават жалбоподателите в предложението си за ЕГИ, по-специално член 207 ДФЕС, не могат да представляват подходящо правно основание за мярката, за която се отнася предложението за ЕГИ, Комисията не е изложила по-подробно съображенията си в това отношение.

35 Така достатъчният характер на мотивите на обжалваното решение трябва да се прецени с оглед на следните съображения.

36 Първо, обжалваното решение е основано на явната липса на правомощия на Комисията да представи предложение за правен акт, който може да отговори на предмета и целта на предложението за ЕГИ. Тази явна липса на правомощия се обяснява с факта, че според Комисията предложеното действие попада изключително в областта на ОВППС.

37 При това положение преценката на Комисията относно предмета и целите на предложението за ЕГИ в съответствие с цитираната в точка 23 по-горе съдебна практика и следователно що се отнася до приложимото правно основание, е от съществено значение в структурата на обжалваното решение по смисъла на припомнената в точка 30 по-горе съдебна практика. От това следва, че противно на доводите на Комисията, в обжалваното решение тя е трябвало да даде обяснение относно анализа си на подходящото правно основание.

38 Очевидно е обаче, че мотивите, които Комисията излага в обжалваното решение, по същество се свеждат до позоваване на член 215 ДФЕС като единственото възможно правно основание на акт, позволяващ да се отговори на предмета на предложението за ЕГИ, поради което не позволяват да се разберат съображенията относно избора на това правно основание. Споменаването в съображение 6 от обжалваното решение на липсата на оправомощаване на Комисията да приеме „решение […] [предвиждащо] прекъсването или ограничаването, изцяло или частично, на икономическите и финансовите отношения с въпросната трета държава“, което възпроизвежда текста на член 215, параграф 1 ДФЕС, в никакъв случай не подкрепя тази преценка. Всъщност следва да се отбележи, че Комисията не е изяснила защо счита, че предвидената в

предложението за ЕГИ мярка трябва да бъде категоризирана по необходимост и единствено като отнасяща се до действие, предвиждащо прекъсване или ограничаване на търговските отношения с една или повече трети страни по смисъла на член 215, параграф 1 ДФЕС.

39 Второ, съдържанието на предложението за ЕГИ представлява релевантен елемент от контекста по смисъла на цитираната в точка 29 по-горе съдебна практика за преценката дали мотивите на обжалваното решение достатъчни (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия, C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 29 и 36—39).

40 В случая в предложението за ЕГИ жалбоподателите се позовават изрично и многократно на общата търговска политика, както и на разпоредби, свързани с тази област.

41 Всъщност, от една страна, в раздела на предложението за ЕГИ относно неговата цел жалбоподателите посочват, че Комисията трябва да гарантира „последователността на политиката на Съюза, както и спазването на основните права и международното право във всички области на правото на ЕС, включително общата търговска политика“ (т. 3 по-горе), а в раздела относно предмета на посоченото предложение — приемането на мярка с цел „регулиране на търговските сделки“ с окупираните територии (т. 2 по-горе).

42 От друга страна, в раздел „Релевантни разпоредби на Договорите и на международното право“ от предложението за ЕГИ жалбоподателите цитират множество разпоредби, свързани с общата търговска политика (т. 4 по-горе). В частност те споменават член 207, параграфи 1 и 2 ДФЕС, който предвижда по-специално че мерките, определящи рамката за осъществяване на търговската политика на Съюза, се приемат от Европейския парламент и Съвета, като действат чрез регламенти в съответствие с обикновената законодателна процедура, както и член 3 ДФЕС, от който следва, че общата търговска политика е област от изключителната компетентност на Съюза. Освен това те посочват два регламента, приети в областта на общата търговска политика, които уреждат търговията с някои видове продукти с произход от трети страни, като я поставят в зависимост от разрешителна система, както и две решения на Съда относно прилагането на актове на Съюза в тази област.

43 При това положение от съдържащата се в предложението за ЕГИ информация е видно, че жалбоподателите желаят Комисията да представи предложение за акт на общата търговска политика на основание член 207 ДФЕС.

44 Комисията правилно отбелязва, че не е била длъжна да посочи в обжалваното решение ирелевантността на всяка от твърдените разпоредби и правни източници, посочени от жалбоподателите в предложението за ЕГИ.

45 Въпреки това, с оглед на изричните и многократни позовавания на общата търговска политика в предложението за ЕГИ, и по-специално на член 207 ДФЕС, в случая Комисията е трябвало да изложи причините, поради които е стигнала до имплицитното заключение, че с оглед на нейния предмет и цел мярката, посочена в предложението за ЕГИ, не попада в тази област и поради това не може да бъде приета на основание член 207 ДФЕС. Обжалваното решение обаче не съдържа никакви мотиви в това отношение.

46 Освен това, доколкото обжалваното решение по същество се основава на съображението, че предложението за ЕГИ очевидно не попада в обхвата на правомощията на Комисията, преценката, че посоченото предложение не може да се свърже с общата търговска политика, има съществено значение в структурата на обжалваното решение. Всъщност, за разлика от ОВППС, общата търговска политика е област, в която Комисията е оправомощена да прави предложения за акт на Съюза на основание член 207 ДФЕС.

47 Трето, това дали мотивите на обжалваното решение са достатъчни, трябва да се преценява и с оглед на целите на член 11, параграф 4 ДЕС, на член 24, първа алинея ДФЕС и на Регламент № 211/2011, а именно да се насърчи участието на гражданите в демократичния живот и да се направи Съюзът по-достъпен. Както бе припомнено в точки 25—27 по-горе, поради тези цели Комисията трябва да изложи ясно мотивите, обосноваващи отказа да регистрира дадено предложение за гражданска инициатива.

48 Впрочем при липсата на изчерпателни мотиви евентуалното внасяне на ново предложение за ЕГИ, в което са отчетени възраженията на Комисията относно допустимостта на предложението, ще бъде сериозно затруднено също както постигането на целите, припомнени в съображение 2 от Регламент № 211/2011, да се насърчава участието на гражданите в демократичния живот и да се направи Съюзът по-достъпен (решение от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия, T-646/13, EU:T:2017:59, т. 29). Всъщност Комисията би се съобразила с целта да насърчи участието на гражданите в демократичния живот в съответствие с член 11, параграф 4 ДЕС и с член 24, първа алинея ДФЕС, както и с целите на Регламент № 211/2011, само ако изложи адекватно причините, поради които е приела, че посочената в предложението за ЕГИ мярка попада изключително в рамките на ОВППС и не се свързва с общата търговска политика.

49 С оглед на изложените по-горе съображения и без да е необходимо да се разглежда въпросът дали в обжалваното решение Комисията е трябвало да уточни и кой параграф от член 215 ДФЕС се прилага по отношение на мярката, посочена в предложението за ЕГИ, следва да се заключи, че обжалваното решение не съдържа достатъчно данни, позволяващи на жалбоподателите да се запознаят с основанията за отказа за регистрация на предложението за ЕГИ, а на Общия съд — да упражни своя контрол за законосъобразността на този отказ. Следва, че това решение не изпълнява задължението за мотивиране, произтичащо от член 296 ДФЕС и от член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 211/2011.

50 От това следва, че второто основание следва да бъде уважено, а обжалваното решение да се отмени, без да е необходимо да се разглеждат останалите основания на жалбоподателите.

По съдебните разноски

51 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на жалбоподателите.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (десети разширен състав)

реши:

1) **Отменя Решение (ЕС) 2019/1567 на Комисията от 4 септември 2019 година относно предложената гражданска инициатива под надслов „Осигуряване на съответствие на общата търговска политика с Договорите на ЕС и с международното право“.**

2) **Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.**

Papasavvas Корнезов Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 май 2021 година.

Подписи