Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 12 maja 2021 r.*

Prawo instytucjonalne – Europejska inicjatywa obywatelska – Wymiana handlowa z terytoriami znajdującymi się pod okupacją wojskową – Odmowa rejestracji – Oczywisty brak kompetencji Komisji – Artykuł 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 211/2011 – Wspólna polityka handlowa – Artykuł 207 TFUE – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Artykuł 215 TFUE – Obowiązek uzasadnienia – Artykuł 4 ust. 3 rozporządzenia nr 211/2011

W sprawie T-789/19

Tom Moerenhout, zamieszkały w Humbeek (Belgia), oraz pozostali skarżący (nazwiska wymieniono w załączniku [1]), których reprezentował adwokat G. Devers,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowały I. Martínez del Peral i S. Delaude, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji (UE) 2019/1567 z dnia 4 września 2019 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej zatytułowanej „Zapewnienie zgodności wspólnej polityki handlowej z traktatami UE oraz z prawem międzynarodowym” (Dz.U. 2019, L 241, s. 12),

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, A. Kornezov, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk (sprawozdawczyni) i G. Hesse, sędziowie,

sekretarz: M. Marescaux, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 stycznia 2021 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

1 Wykaz pozostałych skarżących załączono jedynie do wersji doręczanej stronom.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżący – Tom Moerenhout i sześcioro innych obywateli, których nazwiska wymieniono w załączniku – wystąpili z propozycją europejskiej inicjatywy obywatelskiej zatytułowanej „Zapewnienie zgodności wspólnej polityki handlowej z traktatami UE oraz z prawem międzynarodowym" (zwaną dalej „propozycją EIO"), którą w dniu 5 lipca 2019 r. przekazano Komisji Europejskiej do rejestracji na podstawie art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. 2011, L 65, s. 1).

2 Przedmiotem propozycji EIO była:

„Regulacja transakcji handlowych z podmiotami okupanta mającymi siedzibę lub działającymi na terytoriach okupowanych poprzez odmowę dostępu do rynku UE dla produktów pochodzących z tych terytoriów".

3 Cel propozycji EIO sformułowano w niej w następujący sposób:

„Komisja, jako strażniczka Traktatów, musi zapewnić spójność polityki Unii oraz jej zgodność z prawami podstawowymi i prawem międzynarodowym we wszystkich obszarach prawa UE, w tym w dziedzinie wspólnej polityki handlowej. Musi ona przedkładać projekty aktów prawnych mających na celu uniemożliwianie osobom prawnym w UE przywozu produktów pochodzących z nielegalnych osiedli na terytoriach okupowanych oraz wywozu [produktów] na takie terytoria, aby chronić integralność rynku wewnętrznego oraz nie przyczyniać się do utrzymania takich niezgodnych z prawem sytuacji".

4 Następnie, w ramach tytułu „odpowiednie postanowienia traktatów i prawa międzynarodowego" skarżący przywołali art. 2, art. 3 ust. 5, art. 6 ust. 3 i art. 21 TUE, a także art. 2 ust. 1, art. 3 i 205 oraz art. 207 ust. 1 i 2 TFUE. Powołali się oni również na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, na rozporządzenie Rady (WE) nr 2368/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. wprowadzające w życie system certyfikacji Procesu Kimberley dla handlu międzynarodowego surowcem diamentowym (Dz.U. 2002, L 358, s. 28), na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/125 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz.U. 2019, L 30, s. 1), na wyroki z dnia 30 lipca 1996 r., Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312), oraz z dnia 25 lutego 2010 r., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), a także na pewne przepisy i źródła prawa międzynarodowego, w tym w szczególności rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych oraz opinie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

5 Decyzją (UE) 2019/1567 z dnia 4 września 2019 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej zatytułowanej „Zapewnienie zgodności wspólnej polityki handlowej z traktatami UE oraz z prawem międzynarodowym" (Dz.U. 2019, L 241, s. 12, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja odmówiła rejestracji propozycji EIO.

6 Komisja uzasadniła tę odmowę w motywach 5–7 zaskarżonej decyzji w następujący sposób:

„(5) Akt prawny dotyczący przedmiotu [propozycji EIO] mógłby zostać przyjęty jedynie na podstawie art. 215 TFUE.

(6) Warunkiem wstępnym przyjęcia aktu prawnego na podstawie art. 215 TFUE jest jednak decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu [UE], która przewiduje zerwanie lub ograniczenie, w całości lub w części, stosunków gospodarczych i finansowych z danym państwem

trzecim. Komisja nie ma kompetencji do przedłożenia wniosku dotyczącego takiej decyzji. Przy braku odpowiedniej decyzji przyjętej zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu [UE] Komisja nie ma kompetencji do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego, który miałby zostać przyjęty na podstawie art. 215 TFUE.

(7) Dlatego też [propozycja EIO] wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu wprowadzenia w życie traktatów w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia [nr 211/2011] w związku z […] art. 2 pkt 1 [tego rozporządzenia]".

Postępowanie i żądania stron

7 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 listopada 2019 r. skarżący wnieśli niniejszą skargę.

8 Komisja złożyła odpowiedź na skargę w dniu 30 stycznia 2020 r.

9 Skarżący złożyli replikę w dniu 20 kwietnia 2020 r.

10 Komisja złożyła duplikę w dniu 9 lipca 2020 r.

11 Na wniosek dziesiątej izby Sąd na podstawie art. 28 regulaminu postępowania postanowił przekazać sprawę powiększonemu składowi orzekającemu.

12 Na rozprawie w dniu 14 stycznia 2021 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania Sądu.

13 Skarżący wnoszą do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

14 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

15 Na poparcie swojej skargi skarżący podnoszą cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 41 ust. 1 karty praw podstawowych oraz art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011 ze względu na to, że Komisja wypaczyła propozycję EIO, pomijając jej rzeczywisty cel, który był związany ze środkiem w dziedzinie wspólnej polityki handlowej. Zarzut drugi dotyczy naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi owego rozporządzenia ze względu na to, że Komisja uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia art. 4 ust. 2 lit. b) wspomnianego rozporządzenia ze względu na to, że Komisja błędnie uznała, iż działanie, o które wnioskowano w propozycji EIO, może zostać podjęte jedynie na podstawie art. 215 TFUE. Zarzut czwarty dotyczy naruszenia art. 4 ust. 2 lit. b) tego samego rozporządzenia ze względu na to, że Komisja nie uwzględniła innych podstaw prawnych, z którymi propozycja EIO jest w oczywisty sposób powiązana.

16 Sąd uważa za wskazane, by na wstępie dokonać analizy zarzutu drugiego, który dotyczy niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

17 W ramach tego zarzutu skarżący formułują zasadniczo trzy zarzuty szczegółowe odnoszące się do uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

18 Po pierwsze, Komisja nie wyjaśniła powodu, dla którego uznała, że art. 207 ust. 2 TFUE nie stanowi właściwej podstawy prawnej dla działania, o które wnioskowano w propozycji EIO, pomimo wyraźnego wskazania we wspomnianej propozycji zarówno tego postanowienia, jak i rozporządzenia 2019/125. Skarżący uważają bowiem, że z propozycji EIO wynika, iż dotyczyła ona środka wchodzącego w zakres wspólnej polityki handlowej.

19 Po drugie, z uwagi na to, że Komisja stwierdziła, iż jedynie art. 215 TFUE dotyczący środków przyjmowanych w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) może stanowić właściwą podstawę prawną dla propozycji EIO, powinna ona była wyjaśnić powody, dla których uznała, że głównym celem wspomnianej propozycji jest nie tyle środek związany ze wspólną polityką handlową, ile środek w dziedzinie WPZiB.

20 Po trzecie, Komisja nie dokonała rozgraniczenia między dwoma ustępami art. 215 TFUE. Otóż ogólne odesłanie do tego artykułu jako podstawy prawnej dla środka, którego dotyczy propozycja EIO, nie pozwala na poznanie powodów, dla których przewidziany we wspomnianej propozycji zakaz miałby wchodzić nie tyle w zakres środków ograniczających przyjmowanych wobec osób (na podstawie ust. 2 tego artykułu), ile w zakres środków ograniczających przyjmowanych wobec krajów (na podstawie ust. 1 owego artykułu).

21 Komisja kwestionuje argumentację skarżących, podnosząc zasadniczo, że zaskarżona decyzja jest wystarczająco uzasadniona.

22 W tym względzie należy przypomnieć, że – jeżeli chodzi o proces rejestracji propozycji inicjatywy obywatelskiej na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 211/2011 – do Komisji należy zbadanie, czy propozycja taka spełnia wymogi rejestracji wskazane w ust. 2 tego artykułu.

23 W szczególności wśród wspomnianych wymogów art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 przewiduje, że propozycja inicjatywy obywatelskiej jest rejestrowana przez Komisję, o ile „nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów". Tylko zatem w sytuacji, gdy propozycja inicjatywy obywatelskiej – w świetle jej przedmiotu i celów, jakie wynikają z obligatoryjnych i, w stosownym przypadku, dodatkowych informacji udzielonych przez organizatorów na podstawie załącznika II do owego rozporządzenia – wykracza w sposób oczywisty poza ramy kompetencji, na mocy których Komisja może przedstawić wniosek dotyczący aktu prawnego Unii Europejskiej w celu wprowadzenia w życie traktatów, Komisja jest uprawniona do odmowy rejestracji tej propozycji inicjatywy obywatelskiej na podstawie wspomnianego przepisu (wyroki: z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 50; z dnia 7 marca 2019 r., Izsák i Dabis/Komisja, C-420/16 P, EU:C:2019:177, pkt 54).

24 Stosownie do art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 211/2011 w wypadku odmowy rejestracji propozycji inicjatywy obywatelskiej Komisja informuje organizatorów o przyczynach tej odmowy.

25 Zgodnie z orzecznictwem, okoliczność, że propozycja inicjatywy obywatelskiej nie została zarejestrowana, może wpłynąć na samą skuteczność ustanowionego w art. 24 akapit pierwszy TFUE prawa obywateli do przedłożenia inicjatywy obywatelskiej. W związku z tym decyzja taka powinna wyraźnie przedstawiać względy uzasadniające wspomnianą odmowę (zob. wyrok z dnia 3 lutego 2017 r., Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisja, T-646/13, EU:T:2017:59, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 Obywatelowi, który przedłożył propozycję inicjatywy obywatelskiej, należy bowiem umożliwić zrozumienie powodów, dla których nie została ona zarejestrowana przez Komisję, tak że zadaniem Komisji, do której wystąpiono z taką propozycją, jest dokonanie jej oceny, lecz również wyszczególnienie różnych przyczyn decyzji odmownej przy uwzględnieniu wpływu takiej decyzji na skuteczne wykonywanie prawa ustanowionego przez traktat. Wynika to z samego charakteru tego prawa, które, jak wskazano w motywie 1 rozporządzenia nr 211/2011, ma wzmacniać obywatelstwo Unii i usprawniać jej demokratyczne funkcjonowanie poprzez udział obywateli w życiu demokratycznym Unii (zob. wyrok z dnia 3 lutego 2017 r., Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisja, T-646/13, EU:T:2017:59, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 W braku pełnego uzasadnienia decyzji odmownej osiągnięcie wskazanych w motywie 2 rozporządzenia nr 211/2011 celów, polegających na zachęcaniu obywateli do udziału w życiu demokratycznym i na zwiększaniu dostępności Unii, byłoby poważnie utrudnione (wyrok z dnia 3 lutego 2017 r., Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisja, T-646/13, EU:T:2017:59, pkt 29).

28 Przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 211/2011 obowiązek informowania organizatorów o przyczynach odmowy rejestracji ich propozycji europejskiej inicjatywy obywatelskiej stanowi szczególny wyraz, w odniesieniu do europejskiej inicjatywy obywatelskiej, ustanowionego w art. 296 TFUE obowiązku uzasadnienia aktów prawnych (wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 28).

29 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga to ostatnie postanowienie, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów przyjęcia danego środka, a właściwemu sądowi – dokonanie jego kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru przywołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać jego kontekst, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 63; zob. również wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 O ile zatem prawdą jest, iż instytucje nie mają obowiązku ustosunkowania się w uzasadnieniu wydawanych decyzji do wszystkich argumentów, jakie w toku postępowania administracyjnego podnoszą przed nimi zainteresowani, o tyle muszą one przedstawić okoliczności faktyczne oraz względy prawne mające kluczowe znaczenie dla wewnętrznej logiki ich decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 2008 r., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, pkt 169; z dnia 6 września 2012 r., Storck/OHIM, C-96/11 P, niepublikowany, EU:C:2012:537, pkt 21).

31 To w świetle tych zasad należy zbadać, czy w zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła wystarczające uzasadnienie.

32 W niniejszym wypadku, jak przypomniano w pkt 6 powyżej, Komisja w zaskarżonej decyzji stwierdziła, że akt prawny dotyczący przedmiotu propozycji EIO mógłby zostać przyjęty jedynie na podstawie art. 215 TFUE (motyw 5) oraz że nie ma ona kompetencji do przedstawienia wniosku dotyczącego aktu prawnego opartego na tej podstawie (motyw 6). Wyjaśniła ona, że z tego względu propozycja EIO w sposób oczywisty wykracza poza zakres jej kompetencji w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 w związku z art. 2 pkt 1 tego rozporządzenia (motyw 7).

33 Z zawartego w zaskarżonej decyzji uzasadnienia wynika zatem, że Komisja oparła swoją odmowę w istocie na tej podstawie, że nie ma ona kompetencji do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego mogącego odpowiadać przedmiotowi propozycji EIO, ponieważ zdaniem Komisji jedyną mającą zastosowanie podstawą prawną jest w tym wypadku art. 215 TFUE.

34 Trzeba jednak stwierdzić, że – jak podnoszą skarżący – w zaskarżonej decyzji nie uściślono powodów, dla których Komisja uznała, iż jedynie akt przyjęty na podstawie art. 215 TFUE może odpowiadać celowi propozycji EIO. Ponadto, mimo że z brzmienia zaskarżonej decyzji wynika w sposób dorozumiany, iż Komisja uznała, że pozostałe postanowienia przywołane przez skarżących w propozycji EIO, w szczególności art. 207 TFUE, nie mogą stanowić właściwej podstawy prawnej dla środka, którego dotyczy propozycja EIO, Komisja nie wyjaśniła bliżej swojego rozumowania w tym względzie.

35 Oceny tego, czy takie uzasadnienie zawarte w zaskarżonej decyzji jest wystarczające, należy zatem dokonać w oparciu o podane niżej rozważania.

36 Po pierwsze, zaskarżoną decyzję oparto na oczywistym braku kompetencji Komisji do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego mogącego odpowiadać przedmiotowi i celowi propozycji EIO. Ów oczywisty brak kompetencji wynikał z tego, że Komisja uznała, iż proponowane działanie wchodzi wyłącznie w zakres WPZiB.

37 W związku z tym dokonana przez Komisję ocena co do przedmiotu i celów propozycji EIO – zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 23 powyżej – a w konsekwencji co do mającej zastosowanie podstawy prawnej miała kluczowe znaczenie dla wewnętrznej logiki zaskarżonej decyzji w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 30 powyżej. Wynika stąd, że – wbrew argumentom Komisji – powinna ona była w zaskarżonej decyzji przedstawić wyjaśnienie swojej analizy dotyczącej właściwej podstawy prawnej.

38 Tymczasem oczywiste jest, że uzasadnienie przedstawione przez Komisję w zaskarżonej decyzji, ograniczające się w istocie do wskazania art. 215 TFUE jako jedynej możliwej podstawy prawnej aktu mogącego odpowiadać przedmiotowi propozycji EIO, nie pozwala na zrozumienie toku rozumowania dotyczącego wyboru tej podstawy prawnej. Zawarta w motywie 6 zaskarżonej decyzji wzmianka o braku uprawnienia Komisji do przyjęcia „decyzj[i] […], która przewiduje zerwanie lub ograniczenie, w całości lub w części, stosunków gospodarczych i finansowych z danym państwem trzecim”, stanowiąca powtórzenie treści art. 215 ust. 1 TFUE, w żadnym wypadku nie uzasadnia tej oceny. Trzeba bowiem zauważyć, że Komisja nie wyjaśniła powodu, dla którego uznała, iż środek przewidziany w propozycji EIO należy w sposób konieczny i wyłączny sklasyfikować jako środek dotyczący aktu przewidującego zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich w rozumieniu art. 215 ust. 1 TFUE.

39 Po drugie, treść propozycji EIO stanowi element kontekstu – w rozumieniu orzecznictwa przywołanego w pkt 29 powyżej – istotny dla oceny tego, czy uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest wystarczające (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 29, 36–39).

40 W niniejszym wypadku w propozycji EIO skarżący wprost i kilkakrotnie powołali się na wspólną politykę handlową oraz na postanowienia dotyczące tej dziedziny.

41 Z jednej bowiem strony skarżący w sekcji propozycji EIO dotyczącej jej celu wskazali, że Komisja musi zapewnić „spójność polityki Unii oraz jej zgodność z prawami podstawowymi i prawem międzynarodowym we wszystkich obszarach prawa UE, w tym w dziedzinie wspólnej polityki handlowej” (pkt 3 powyżej), a w sekcji dotyczącej przedmiotu wspomnianej propozycji wskazali oni, że jest nim przyjęcie środka w celu „regulacj[i] transakcji handlowych” z terytoriami znajdującymi się pod okupacją (pkt 2 powyżej).

42 Z drugiej strony, w sekcji propozycji EIO zatytułowanej „odpowiednie postanowienia traktatów i prawa międzynarodowego”, skarżący przywołali liczne postanowienia dotyczące wspólnej polityki handlowej (pkt 4 powyżej). Wymienili oni w szczególności art. 207 ust. 1 i 2 TFUE, który przewiduje między innymi, że środki określające ramy realizacji polityki handlowej Unii przyjmuje Parlament Europejski i Rada, stanowiące w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, a także art. 3 TFUE, z którego wynika, że wspólna polityka handlowa stanowi obszar wyłącznej kompetencji Unii. Ponadto zwrócili oni uwagę na dwa rozporządzenia przyjęte w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, które regulują wymianę pewnych rodzajów produktów pochodzących z państw trzecich, poddając ją w szczególności systemowi zezwoleń, a także na dwa wyroki Trybunału dotyczące stosowania aktów Unii objętych tą dziedziną.

43 Z informacji zawartych w propozycji EIO wynikało zatem, że wolą skarżących było to, by Komisja przedłożyła wniosek dotyczący aktu z zakresu wspólnej polityki handlowej na podstawie art. 207 TFUE.

44 Komisja słusznie zauważa, że nie miała obowiązku odniesienia się w zaskarżonej decyzji do nietrafności każdego z przepisów i źródeł prawa wymienionych przez skarżących w propozycji EIO.

45 Niemniej ze względu na wyraźne i powtarzające się odesłania do wspólnej polityki handlowej w propozycji EIO, w szczególności do art. 207 TFUE, w niniejszym wypadku Komisja powinna była wyjaśnić powody, które skłoniły ją do uznania w sposób dorozumiany, że środek, którego dotyczy propozycja EIO, z uwagi na jego przedmiot i cel nie wchodzi w zakres tej dziedziny i w związku z tym nie może zostać przyjęty na podstawie art. 207 TFUE. Tymczasem zaskarżona decyzja nie zawiera w tym względzie żadnego uzasadnienia.

46 Ponadto z uwagi na to, że zaskarżoną decyzję oparto w istocie na założeniu, iż propozycja EIO w sposób oczywisty wykracza poza zakres kompetencji Komisji, ocena, zgodnie z którą wspomnianej propozycji nie można powiązać ze wspólną polityką handlową, ma kluczowe znaczenie dla wewnętrznej logiki zaskarżonej decyzji. W odróżnieniu od WPZiB wspólna polityka handlowa jest bowiem dziedziną, w ramach której Komisja jest uprawniona do przedstawienia wniosku dotyczącego aktu Unii na podstawie art. 207 TFUE.

47 Po trzecie, oceny tego, czy uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest wystarczające, należy dokonać również w świetle celów art. 11 ust. 4 TUE, art. 24 akapit pierwszy TFUE i rozporządzenia nr 211/2011, polegających na zachęcaniu obywateli do udziału w życiu demokratycznym i na zwiększaniu dostępności Unii. Jak przypomniano w pkt 25–27 powyżej, z uwagi na owe cele Komisja powinna wyraźnie przedstawić względy uzasadniające odmowę rejestracji propozycji inicjatywy obywatelskiej.

48 Otóż w braku pełnego uzasadnienia ewentualne zgłoszenie nowej propozycji EIO przy uwzględnieniu zastrzeżeń Komisji co do dopuszczalności propozycji byłoby poważnie utrudnione, podobnie jak osiągnięcie wspomnianych w motywie 2 rozporządzenia nr 211/2011 celów polegających na zachęcaniu obywateli do udziału w życiu demokratycznym i na zwiększaniu dostępności Unii (wyrok z dnia 3 lutego 2017 r., Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisja, T-646/13, EU:T:2017:59, pkt 29). Jedynie bowiem poprzez przedstawienie w odpowiedni sposób powodów, które skłoniły ją do uznania, że środek, którego dotyczy propozycja EIO, wchodzi wyłącznie w zakres WPZiB i nie wiąże się ze wspólną polityką handlową, Komisja zapewniłaby poszanowanie celu polegającego na zachęcaniu obywateli do udziału w życiu demokratycznym zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE i art. 24 akapit pierwszy TFUE oraz celów rozporządzenia nr 211/2011.

49 W świetle powyższych rozważań, bez konieczności badania kwestii, czy Komisja powinna była w zaskarżonej decyzji sprecyzować również to, który ustęp art. 215 TFUE ma zastosowanie do środka, którego dotyczy propozycja EIO, należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie zawiera wystarczających elementów umożliwiających skarżącym poznanie powodów odmowy rejestracji propozycji EIO,

a Sądowi – dokonanie kontroli zgodności tej odmowy z prawem. W związku z tym decyzja ta nie czyni zadość obowiązkowi uzasadnienia wynikającemu z art. 296 TFUE i art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 211/2011.

50 Wynika stąd, że należy uwzględnić zarzut drugi i stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, bez konieczności badania pozostałych zarzutów podniesionych przez skarżących.

W przedmiocie kosztów

51 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżących – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji (UE) 2019/1567 z dnia 4 września 2019 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej zatytułowanej „Zapewnienie zgodności wspólnej polityki handlowej z traktatami UE oraz z prawem międzynarodowym”.**

2) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Papasavvas Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 maja 2021 r.

Podpisy