Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

19. travnja 2016.*

„Institucijsko pravo – Europska građanska inicijativa – Socijalna politika – Služba od općeg gospodarskog interesa – Članak 352. UFEU-a – Odbijanje registracije – Očito nepostojanje Komisijinih ovlasti – Članak 4. stavak 2. točka (b) Uredbe (EU) br. 211/2011 – Načelo dobre uprave – Obveza obrazlaganja“

U predmetu T-44/14,

Bruno Costantini, sa stalnom adresom u Jesi (Italija), i drugi tužitelji čija se imena nalaze u prilogu, koje zastupaju O. Brouwer, J. Wolfhagen, odvjetnici, i A. Woods, *solicitor*,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupa H. Krämer, u svojstvu agenta,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje odluke Komisije C (2013) 7612 *final* od 5. studenog 2013., kojom se odbija zahtjev za registraciju predložene europske građanske inicijative pod nazivom: „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!”

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, I. Pelikánová i E. Buttigieg (izvjestitelj), suci,

tajnik: L. Grzegorczyk, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. listopada 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

1 Tužitelji, Bruno Constantini i drugi tužitelji čija se imena nalaze u prilogu, podnositelji su predložene europske građanske inicijative (u daljnjem tekstu: EGI) pod nazivom: „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!” („Pravo na cjeloživotnu skrb: Dostojanstven i

* Jezik postupka: engleski

neovisan život je temeljno pravo!”, u daljnjem tekstu: predloženi sporni EGI), podnesen 5. rujna 2013. Europskoj komisiji, čiji je cilj, kao što je opisano u prijedlogu za registraciju, pozvati Europsku komisiju da „predloži zakonodavstvo koje štiti temeljno pravo na ljudsko dostojanstvo i jamči odgovarajuću socijalnu zaštitu te pristup kvalitetnoj dugotrajnoj skrbi, koja nadilazi zdravstvenu skrb”.

2 Sporni prijedlog za EGI poziva se na članke 14., 153. i 352. UFEU-a kao na pravnu osnovu predložene mjere.

3 Odlukom od 5. studenog 2013. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), Komisija je odbila registraciju predloženog spornog EGI-ja s obrazloženjem da se ona ne odnosi očito na ovlasti koje Komisiji omogućuju da podnese prijedlog za usvajanje pravnog akta Europske unije za primjenu Ugovora.

Postupak i zahtjevi stranaka

4 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 15. siječnja 2014. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.

5 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

— poništi pobijanu odluku;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

6 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu;

— naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

7 U prilog svojoj tužbi, tužitelji ističu tri tužbena razloga, koji se temelje, prvi, na pogrešnoj primjeni članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi (SL L 65, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 31.), drugi, na nepoštovanju načela dobre uprave i, treći, na nedostatku obrazloženja.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011

8 U potporu prvom tužbenom razlogu koji se sastoji, u biti, od četiri dijela, tužitelji navode da je Komisija počinila pogreške koje se tiču prava odbivši registrirati predloženi sporni EGI na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011. S tim u svezi, tužitelji tvrde, u okviru prva tri dijela, da je Komisija povrijedila članke 14., 153. i 352. UFEU-a, koji su odgovarajuće pravne osnove u odnosu na predloženi sporni EGI, a u okviru četvrtog dijela, da je povrijedila članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011 tumačivši i primijenivši uvjet iz te odredbe prestrogo i na način suprotan ciljevima mehanizma EGI-ja.

9 U ovom slučaju, Opći sud smatra korisnim najprije odlučiti o četvrtom dijelu tužbenog razloga kako bi se definirali smisao i doseg uvjeta za registraciju prijedloga za EGI iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011. te potom ispitati tri preostala dijela tužbenog razloga.

Četvrti dio prvog tužbenog razloga

10 Tužitelji smatraju da je Komisija pogrešno primijenila pravni kriterij iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011. Točnije, smatraju da Komisija prilikom tumačenja i primjene tog uvjeta za registraciju predloženog EGI-ja ne može, glede ciljeva i duha propisa, obavljati prestrogi nadzor, jer bi na temelju ocjenjivanja koje se obavlja u stadiju registracije prijedloga trebala jednostavno moći provjeriti odnosi li se sadržaj inicijative na predmet o kojem odbor građana i institucije mogu raspravljati. Najprije, prestrogo ocjenjivanje tog uvjeta bilo bi suprotno cilju mehanizma EGI-ja, a to je povećanje demokratskog sudjelovanja građana. Nadalje, tužitelji tvrde da primjena članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011. zahtijeva da Komisija uzima u obzir status osoba koji su podnositelji predloženog EGI-ja, u smislu da članovi odbora nisu u središtu unutarnjih djelovanja Unije i ne poznaju u potpunosti njegove posebnosti. Naposljetku, tužitelji smatraju da se, s obzirom na prisutnost priloga „razvidno" u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011, registracija predloženog EGI-ja može odbiti samo ako je razvidno da ona izlazi iz okvira ovlasti Komisije i uzimajući u obzir činjenicu da je izbor pravne osnove vrlo često sporan.

11 Komisija osporava argumente tužitelja.

12 Kao prvo, Komisija tvrdi da je predloženi EGI izvan okvira njezinih ovlasti za oblikovanje prijedloga akta ako nijedna od odredaba Ugovora koje predviđaju donošenje pravnih akata na temelju prijedloga Komisije ne može biti pravna osnova za akt koji se odnosi na predmet predloženog EGI-ja. Takva situacija bit će očita kada to utvrđenje ne ovisi o činjeničnim okolnostima.

13 Kao drugo, Komisija naglašava da uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 treba ispitati i ispuniti u stadiju registracije. Nadalje, pravni nadzor nad tim ne može biti površan, nego naprotiv potpun, kako bi se izbjeglo da se postupak nastavi iako bi bilo očito da Komisija zbog nadležnosti dodijeljene Uniji ne može predložiti donošenje akta.

14 S tim u svezi, treba istaknuti da je, na temelju članka 4. stavka 1. Uredbe br. 211/2011, registracija prijedloga za EGI od strane Komisije nužan zahtjev za prikupljanje izjava o potpori predmetnom EGI-ju. Organizatori članovi odbora građana moraju u tu svrhu dostaviti Komisiji informacije posebice u svezi s predmetom i ciljevima prijedloga za EGI, kako bi provjerila jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 4. stavka 2. Uredbe br. 211/2011. Na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe br. 211/2011, Komisija odbija registraciju ako nisu ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 2. Takva odluka ima za učinak okončanje postupka za predloženi EGI.

15 Među uvjetima za registraciju iz članka 4. stavka 2. Uredbe br. 211/2011 jest i onaj prema kojem Komisija mora obaviti registraciju prijedloga građanske inicijative ako je „razvidno da predložena građanska inicijativa ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ".

16 Treba podsjetiti da su, prema članku 5. UEU-a, granice nadležnosti Unije uređene načelom dodjeljivanja i da, na temelju članka 13. stavka 2. UEU-a, svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima. U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 211/2011 Komisija odbija registraciju prijedloga građanske inicijative ako je „razvidno da predložena građanska inicijativa izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ".

17 Iz teksta navedene odredbe proizlazi da Komisija mora obaviti prvo ispitivanje elemenata kojima raspolaže kako bi mogla ocijeniti je li razvidno da predloženi EGI ne potpada u okvir njezinih ovlasti, pri čemu je pojašnjeno da je predviđeno da se potpunije ispitivanje obavi u slučaju registracije prijedloga. Naime, članak 10. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 211/2011 predviđa da, kada Komisija

primi građansku inicijativu, u roku od tri mjeseca u priopćenju navodi svoje pravne i političke zaključke o EGI-ju, eventualnim djelovanjima koje namjerava poduzeti i razloge poduzimanja ili nepoduzimanja djelovanja.

18 U ovom slučaju, u svrhu utvrđivanja je li Komisija ispravno primijenila uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, valja ispitati je li očito da Komisija, glede predloženog EGI-ja i u okviru prvog ispitivanja elemenata kojima je raspolagala, nije mogla predložiti donošenje akta Unije koji se temelji na člancima 14., 153. ili 352. UFEU-a.

Prvi dio prvog žalbenog razloga

19 Tužitelji najprije tvrde da je Komisija obavila pogrešnu ocjenu članka 14. UFEU-a jer, na temelju te odredbe, posebno prilagođene drugom cilju predloženog spornog EGI-ja, ona može podnijeti prijedlog zakonodavnog teksta. U prilog svojoj argumentaciji, tužitelji se pozivaju na Komisijinu registraciju sličnog predloženog EGI-ja, nazvanog „Voda i njezino zbrinjavanje su ljudsko pravo”, čije je jedan od ciljeva da se opskrba vodom i upravljanje vodnim resursima ne podvrgnu unutarnjem tržištu i da se usluge vezane za korištenje vode isključe iz liberalizacije. Nadalje, tužitelji tvrde da je tumačenje dosega članka 14. UFEU-a u pobijanoj odluci protivno načelima na kojima se temelji Uredba br. 211/2011, jer Komisija ne može odbiti registraciju predloženog EGI-ja, u kojoj jedan ili više uvjeta mogu spadati u nadležnost Unije i biti predmet rasprave između odbora građana i institucija. Naposljetku, tužitelji tvrde da je svrha spornog predloženog EGI-ja, među ostalim, to da se dugoročna skrb, na temelju članka 14. UFEU-a, isključi iz područja primjene pravila unutarnjeg tržišta i kvalificira kao univerzalna usluga, tako da je Komisija u pobijanoj odluci iskrivila bit predloženog spornog EGI-ja.

20 Komisija osporava argumente tužitelja.

21 Iz pobijane odluke proizlazi da je Komisija smatrala da članak 14. UFEU-a nije valjana pravna osnova za predloženi EGI, jer zakonodavac Unije ne može nametati državama članicama da obavljaju uslugu od općeg gospodarskog interesa (u daljnjem tekstu: UOGI), nego je isključivo nadležan za utvrđivanje načela i uvjeta koje države članice moraju poštovati u slučajevima kada odluče samostalno obavljati određenu UOGI.

22 Glede zahtjeva za registraciju predloženog spornog EGI-ja, točnije njegova predmeta, njegovih ciljeva i detaljnijih informacija iz obrazloženja, valja utvrditi je li razvidno da on izlazi iz okvira ovlasti Komisije da na temelju članka 14. UFEU-a podnese prijedlog akta.

23 Kao prvo, glede kvalifikacije usluga dugotrajne skrbi UOGI-ja, valja naglasiti da, u skladu s člankom 14. UEU-a, ne dovodeći u pitanje članak 4. UEU-a i članke 93., 106. i 107. UFEU-a, i s obzirom na mjesto koje UOGI-ji zauzimaju među zajedničkim vrijednostima Unije i njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije Unije, Unija i države članice, svaka u granicama svojih nadležnosti i u granicama područja primjene Ugovora, brinu o tome da te usluge funkcioniraju na temelju načela i u uvjetima, posebice ekonomskim i financijskim, koji im omogućuju da ispune svoju zadaću. Europski parlament i Vijeća Europske unije utvrđuju ta načela i uvjete, ne dovodeći u pitanje nadležnost država članica, uz poštovanje Ugovora, za pružanje, izvršavanje i financiranje tih usluga.

24 Stoga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, države članice ovlaštene su, uz poštovanje prava Unije, definirati opseg i organizaciju njihovih UOGI-ja (presuda od 20. travnja 2012., Federutility i dr., C-265/08, Zb., EU:C:2010:205, t. 29.). One imaju široku diskrecijsku ovlast u odnosu na definiranje onog što smatraju UOGI-jem, a Komisija može definiranje tih usluga dovesti u pitanje samo u slučaju očite pogreške. Taj prerogativ države članice glede definicije UOGI-ja potvrđen je time što ne postoji ni nadležnost koja je posebno dodijeljena Uniji niti precizna i potpuna definicija pojma UOGI u pravu

Unije (presude od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija, T-289/03, Zb., EU:T:2008:29, t. 166. i 167.; od 7. studenog 2012., CBI/Komisija, T-137/10, Zb., EU:T:2012:584, t. 99., i od 16. srpnja 2014., Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Komisija, T-309/12, EU:T:2014:676, t. 105.).

25 Glede tih elemenata, Komisija je u pobijanoj odluci mogla ispravno zaključiti da očito ne može podnijeti prijedlog akta na temelju članka 14. UFEU-a, čija je svrha kvalificirati dugotrajnu skrb kao UOGI.

26 Kao drugo, valja, poput Komisije, napomenuti da nijedna od odredaba Ugovora ne omogućava donošenje akta Unije kojim bi usluga bila izuzeta od primjene pravila unutarnjeg tržišta. Naime, iz članka 14. UFEU-a proizlazi da se posebna pravila koja su njime određena primjenjuju na UOGI, ne dovodeći u pitanje članak 106. UFEU-a. U skladu s člankom 2. potonje odredbe, čak i poduzetnici zaduženi za upravljanje takvim službama podliježu pravilima Ugovora, među ostalim pravilima koja se odnose na unutarnje tržište i tržišno natjecanje, što je načelo od kojeg nije moguće odstupiti samo pod strogim uvjetima čije postojanje ovisi o pravnim i činjeničnim okolnostima koje prevladavaju u svakoj državi članici, a to postojanje mora u svakom pojedinačnom slučaju dokazati država članica ili poduzetnik koji se na njih poziva (vidjeti, u tom smislu, presude od 23. listopada 1997., Komisija/Francuska, C-159/94, Zb., EU:C:1997:501, t. 94., i od 17. svibnja 2001., TNT Traco, C-340/99, Zb., EU:C:2001:281, t. 59.). Iz toga slijedi da Komisija ne može na općenit način predložiti izuzimanje usluga čija kvalifikacija kao UOGI-ja ovisi o nacionalnoj politici svake države članice od primjene pravila unutarnjeg tržišta.

27 Slijedom toga, Komisija je u pobijanoj odluci mogla ispravno zaključiti da očito ne može podnijeti prijedlog akta na temelju članka 14. UFEU-a, čija je svrha izuzeti dugotrajnu skrb od primjene pravila unutarnjeg tržišta.

28 Drugi argumenti tužitelja ne mogu dovesti u pitanje tu ocjenu.

29 Najprije, tužitelji tvrde da je članak 14. UFEU-a odgovarajuća pravna osnova za utvrđivanje načela kojima se uređuje pružanje UOGI-ja te s tim u svezi navode da je ta odredba pravna osnova Direktive 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici (SL L 52., str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 214.)

30 S tim u svezi, treba navesti da, iako se članak 16. UEZ-a, koji je u biti postao članak 14. UFEU-a, spominje u uvodnoj izjavi 3. Direktive 1008/6, u dijelu u kojem on naglašava mjesto koje UOGI-ji zauzimaju među zajedničkim vrijednostima Unije i njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije, te da navodi da treba brinuti o tome da te usluge funkcioniraju na temelju načela i u uvjetima koji im omogućuju ispunjenje njihove misije, posebna pravna osnova navedene direktive je članak 47. stavak 2. UEZ-a i članci 55. i 95. UEZ-a. Taj argument stoga valja odbiti kao neosnovan.

31 Osim toga, argument tužitelja da je Komisija članak 14. UFEU-a tumačila protivno načelima na kojima se temelji Uredba br. 211/2011 treba odbiti jer predmet ili cilj mehanizma EGI-ja, suprotno tvrdnjama tužitelja, nije samo inicirati dijalog između građana i institucija, nego pozvati Komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese prijedlog akta.

32 Nadalje, tužitelji smatraju da je Komisija svojom ocjenom članka 14. UFEU-a iskrivila bit predloženog spornog EGI-ja, čija je svrha, u skladu s njegovim drugim ciljem, isključiti usluge dugotrajne skrbi iz područje primjene određenih pravila unutarnjeg tržišta i kvalificirati ih kao univerzalne usluge. Bit predloženog spornog EGI-ja je tako osigurati stalnost postojeće dugotrajne skrbi mjerom zakonodavca Unije.

33 S tim u svezi, treba istaknuti da u pojmu univerzalne usluge nisu navedeni ni predmet ni ciljevi predloženog sporog EGI-ja te da se u obrazloženju zaista poziva na univerzalnu uslugu, ali u okviru članka 14. UFEU-a, zbog kojeg bi se dugotrajnu skrb moglo kvalificirati kao UOGI. Stoga, Komisija, navodeći u pobijanoj odluci da članak 14. UFEU-a nije pravna osnova na temelju koje se može obvezati države članice da uslugu kvalificiraju kao UOGI i naznačivši da ne može podnijeti prijedlog akta čija bi svrha bila isključivanje usluge iz primjene pravila unutarnjeg tržišta, nije iskrivila predloženi sporni EGI. Iz toga slijedi da argument tužitelja treba odbiti.

34 Naposljetku, argument tužitelja koji se temelji na registraciji predloženog EGI-ja nazvanog „Voda i njezino zbrinjavanje su ljudsko pravo” ne može se prihvatiti. Naime, iako je registracija tog predloženog EIG-ja, koja navodi članak 14. UFEU-a kao predloženu pravnu osnovu relevantna, ona, međutim, ne znači da je Komisija izričito utvrdila da je članak 14. UFEU-a odgovarajuća pravna osnova za predlaganje akta kojim se usluge povezane s vodom isključuje iz primjene pravila unutarnjeg tržišta. Odluka Komisije da registrira taj predloženi EIG potvđuje samo to da za Komisiju nije bilo razvidno da je navedeni predloženi EIG izvan okvira ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ.

35 Iz toga slijedi da Komisija u pobijanoj odluci nije počinila pogrešku u ocjeni glede članka 14. UFEU-a, jer je bilo očito da ne može na temelju te odredbe predložiti donošenje teksta koji bi usluge dugotrajne zaštite kvalificirao kao UOGI i isključio te usluge iz primjene pravila unutarnjeg tržišta.

Drugi dio prvog tužbenog razloga

36 Tužitelji tvrde da Komisija u pobijanoj odluci nije ispravno ocijenila članak 153. UFEU-a, koji je u vezi s člankom 14. UFEU-a, odgovarajuća pravna osnova za predloženi sporni EGI jer omogućava određivanje minimalnih zahtjeva glede socijalne sigurnosti radnika. Iako tužitelji priznaju da ta odredba, glede osoba koje nisu radnici, nije najčvršća pravna osnova, smatraju da ju je nužno povezati s člankom 14. UFEU-a kako bi se osiguralo da što veći mogući broj osoba, među kojima i radnici, može koristiti dugotrajnu skrb.

37 Komisija osporava argumente tužiteljâ.

38 Komisija je u pobijanoj odluci navela da članak 153. UFEU-a ne može biti odgovarajuća pravna osnova za donošenja akta čiji je cilj predloženi sporni EGI, jer članak 153. UFEU-a omogućuje samo donošenje minimalnih zahtjeva glede sigurnosti i socijalne zaštite radnika, iz čega su isključeni zdravstvena skrb i dugotrajna skrb za osobe koje nisu radnici.

39 S tim u svezi, treba navesti da članak 153. UFEU-a obuhvaća samo djelomično područje primjene očekivanih mjera iz predloženog spornog EGI-ja, jer ta odredba, koja se odnosi izričito i isključivo na radnike, ne omogućava donošenje pravnih akata u odnosu na druge kategorije osoba. Stoga, članak 153. UFEU-a ne može sam po sebi biti pravna osnova za donošenje akta čiji je predmet onaj iz predloženog spornog EGI-ja, s ciljem univerzalnog pružanja dugotrajne skrbi u Uniji.

40 Međutim, valja utvrditi, kao što to naglašavaju tužitelji i kao što proizlazi iz obrazloženja priloga zahtjevu za registraciju, da se na članak 13. UFEU-a u predloženom spornom EGI-ju poziva kao na pravnu osnovu koja je dodatna mjerama koje treba poduzeti na temelju članka 14. UFEU-a.

41 S tim u svezi, treba utvrditi da, budući da je Opći sud smatrao da Komisija može obiti registraciju predloženog spornog EGI-ja jer ne proizlazi očito iz članka 14. UFEU-a, Komisijino utvrđenje o članku 153. UFEU-a, koji je u zahtjevu za registraciju predstavljen kao dodatna pravna osnova, treba nužno potvrditi.

Treći dio prvog žalbenog razloga

42 Tužitelji smatraju, u biti, da, s jedne strane, članak 352. UFEU-a, nije predmet nikakve analize u pobijanoj odluci i da, s druge strane, Komisija može iskoristiti tu odredbu za donošenje mjera sukladnih predmetu i ciljevima predloženog spornog EGI-ja.

43 Kao prvo, iz argumentacije tužitelja proizlazi da pobijaju prvenstveno nedostatak obrazloženja pobijane odluke glede članka 352. UFEU-a. S tim u svezi, treba podsjetiti da se nadzor nad poštovanjem obveze obrazloženja kao bitnog zahtjeva razlikuje od nadzora utemeljenosti obrazloženja, koji je dio nadzora zakonitosti sadržaja akta (presuda od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Zb., EU:C:1998:154, t. 67.).

44 Slijedom toga, argumente koje su tužitelji istaknuli u okviru ovog tužbenog razloga, a odnose se na utvrđivanje nepostojanja obrazloženja pobijane odluke glede članka 352. UFEU-a, treba ispitati u okviru trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja.

45 Kao drugo, u dijelu u kojem tužitelji u okviru ovog dijela prvog tužbenog razloga žele dokazati da je članak 352. UFEU-a odgovarajuća pravna osnova, Komisija je u odgovoru na pitanje Općeg suda na raspravi potvrdila da se poziva na nedopuštenost te argumentacije na temelju članka 44. stavka 1. točke (c) Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991.

46 Valja podsjetiti da, na temelju članka 21. stavka 1. Statuta Suda Europske unije, koji se u s kladu s njegovim člankom 53. stavkom 1. primjenjuje na postupak pred Općim sudom, te na temelju članka 44. stavka 1. točke (c) Poslovnika od 2. svibnja 1991., tužba mora sadržavati predmet spora i sažeti prikaz tužbenih razloga. Ta pojašnjenja moraju biti dovoljno jasna da tuženiku omoguće da pripremi svoju obranu, a Općem sudu da odluči o tužbi, ako je to potrebno i bez oslanjanja na dodatne informacije. Kako bi se jamčila pravna sigurnost i dobro sudovanje, za dopuštenost tužbe je nužno da bitni činjenični i pravni elementi na kojima se ona temelji proizlaze, barem u sažetku, ali na koherentan i razumljiv način, iz teksta same tužbe (vidjeti presudu od 10. svibnja 2006., Galileo International Technology i dr./Komisija, T-279/03, Zb., EU:T:2006:121, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

47 S tim u svezi, treba navesti da je argumentacija u svezi s člankom 352. UFEU-a oblikovana u prvom tužbenom razlogu, koji se odnosi na pogrešnu primjenu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011., u kojoj tužitelji dovode u pitanje, s jedne strane, tumačenje i primjenu te odredbe i, s druge strane, primjenu navedene odredbe glede pravnih osnova predloženih u zahtjevu za registraciju predloženog spornog EGI-ja. Nadalje, sadržaj argumenata tužitelja, u dijelu u kojem tvrde da je članak 352. UFEU-a odgovarajuća pravna osnova za donošenje akta za provedbu ciljeva predloženog spornog EGI-ja, dovoljno je jasno razvidan iz tužbe, tako da je Komisija mogla, kao što proizlazi iz njezinih pismena, učinkovito iznijeti svoju obranu. Slijedom toga, treći dio prvog tužbenog razloga, u dijelu u kojem se temelji na pogrešnoj ocjeni članka 352. UFEU-a, nije moguće proglasiti nedopuštenim i zato treba odbiti tvrdnju Komisije.

48 Kao treće, iz argumentacije tužitelja proizlazi da smatraju da je razvidno da predloženi sporni EGI izlazi iz okvira ovlasti Komisije koje proizlaze iz članka 352. UFEU-a i na temelju kojih ona može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ.

49 U tu svrhu, tužitelji najprije potvrđuju da, ako bi članci 14. i 153. UFEU-a bili nedostatni za donošenje akta čiji je predmet predloženi sporni EGI, Komisija bi mogla predložiti tekst koji se temelji na članku 352. UFEU-a. Nadalje, tvrde da je moguće upotrijebiti članak 352. UFEU-a u okviru predloženog EGI-ja. Naposljetku, navode da bi bilo protivno duhu Uredbe br. 211/2011. od građana Unije zahtijevati da navedu zbog čega je donošenje pravnog akta čiji je predmet predloženi EGI nužno za postizanje ciljeva iz Ugovorâ.

50 S tim u svezi, valja podsjetiti da, u skladu s člankom 352. UFEU-a, ako se, u okviru politika definiranih Ugovorima, čini da je za postizanje jednog od ciljeva Ugovorâ potrebna mjera Unije, a u Ugovorima nisu predviđene za to potrebne ovlasti, Vijeće na prijedlog Komisije i po odobrenju Parlamenta suglasno donosi odgovarajuće odredbe.

51 U skladu sa sudskom praksom, članak 352. UFEU-a, koji je sastavni dio institucionalnog poretka koji se temelji na načelu dodjeljivanja nadležnosti, ne može biti temelj za proširenje nadležnosti Unije izvan općeg okvira koji proizlazi iz svih odredaba Ugovora, a posebice iz odredaba koje definiraju zadaće i mjere Unije. Ta odredba ni u kojem slučaju ne može biti temelj za donošenje odredaba koje bi, u biti, posljedično dovele do izmjene Ugovora, a da se pritom ne bi proveo postupak koji za to predviđa Ugovor (mišljenje 2/94 od 28. ožujka 1996., Zb., EU:C:1996:140, t. 30.). Iz toga slijedi da primjena te odredbe ovisi o određenim uvjetima, kako bi se poštovalo razgraničenje nadležnosti određeno u Ugovorima i izbjeglo da se to razgraničenje dovede u pitanje donošenjem akta sekundarnog prava.

52 Usto, treba navesti da ni članak 352. UFEU-a ni Uredba br. 211/2011 ne isključuju primjenu članka 352. UFEU-a u okviru EGI-ja.

53 Međutim, ciljem demokratskog sudjelovanja građana Unije, na kojemu se temelji mehanizam EGI-ja, nije moguće isključiti načela prijenosa nadležnosti i ovlastiti Uniju za donošenje zakonodavstva u području u kojem joj nije bila dodijeljena nikakva nadležnost, tako da uvjete iz članka 352. UFEU-a treba poštovati također u okviru predloženog EGI-ja. Komisija stoga mora provjeriti je li, glede predloženog EGI-ja, očito da neće moći podnijeti prijedlog pravnog akta koji se temelji na toj odredbi. To, međutim, ne prejudicira ocjenu institucija o nužnosti takvog pravnog akta, jer je tu ocjenu moguće obaviti nakon registracije predloženog EGI-ja te je navesti, po potrebi, u obavijesti iz članka 10. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 211/2011.

54 U ovom predmetu, treba navesti da zahtjev za registraciju ne sadržava elemente kojima bi se dokazalo da su uvjeti za primjenu članka 352. UFEU-a ispunjeni. Stoga, iako iz obrazloženja priloženog zahtjevu za registraciju proizlazi da su tužitelji poduprli svoje prijedloge u svezi s člancima 14. i 153. UFEU-a, oni nisu obrazložili iz kojih bi razloga primjena članka 352. UFEU-a bila opravdana. Pored toga, iz tog priloga proizlazi da bi se Komisija, ako bi utvrdila da članak 14. UFEU-a nije odgovarajuća pravna osnova, morala pozivati na članak 352. UFEU-a. Slijedom toga, čak i ako se tužiteljima ne može prigovoriti da u zahtjevu za registraciju nisu dokazali da je predloženi akt nužan, oni su morali, u najmanju ruku, dokazati da navedeni akt spada u okvir politika definiranih Ugovorima i da se njime želi postići cilj iz tih ugovora, što bi Komisiji omogućilo da detaljno ocijeni njihov zahtjev da se za predloženu mjeru primijeni članak 352. UFEU-a.

55 U tim okolnostima, prigovor tužitelja kojim pobijaju utvrđenje Komisije da članak 352. UFEU-a očito nije odgovarajuća pravna osnova za prijedlog pravnog akta sa svrhom provedbe ciljeva predloženog spornog EGI-ja ne može se prihvatiti.

56 S obzirom na prethodno navedene elemente, treba utvrditi da Komisija nije povrijedila članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011 niti je počinila pogrešku koja se tiče prava u ocjeni članaka 14., 153. i 362. UFEU-a. Slijedom navedenog, prvi tužbeni razlog valja odbiti u cijelosti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela dobre uprave.

57 Drugim tužbenim razlogom, tužitelji tvrde, u biti, da načelo dobre uprave uključuje obvezu koherentnosti koja pretpostavlja da u sličnim predmetima mora postupati na isti način i da svaku razliku treba opravdati, te da Komisija nije ispunila tu zadaću odbivši registrirati predloženi sporni EGI iako je registrirala druge predložene EGI-je. Naime, registracijom ranijih predloženih EGI-ja, Komisija je uspostavila praksu prema kojoj se, u slučaju da je relevantnost pravne osnove sporna, predloženi EGI-ji registriraju kako bi se potaknuo dijalog između građana i institucija, te je tumačila

uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011 u odnosu na taj cilj. Predloženi sporni EGI i EGI pod nazivom „Voda i njezino zbrinjavanje su ljudsko pravo” također su vrlo slični, kako u odnosu na njihove ciljeve, tako i na predložene pravne odnose i, na temelju načela koherentnosti, registracija prvonavedenog nije trebala biti odbijena.

58 Komisija osporava argumente tužitelja.

59 Treba najprije naglasiti da su tužitelji u odgovoru na pitanje Općeg suda na raspravi izričito potvrdili da su ovim tužbenim razlogom istaknuli povredu obveze koherentnosti kao sastavnog dijela načela dobre uprave, a ne načela jednakog postupanja.

60 S tim u svezi valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, institucije moraju izvršavati svoje nadležnosti u skladu s općim načelima prava Unije, kao što su načelo jednakog postupanja i načelo dobre uprave, i da, u svezi s tim načelima, moraju uzeti u obzir odluke koje su već donesene o sličnim zahtjevima te posebnu pozornost posvetiti pitanju treba li odlučiti u istom smislu. Načelo dobre uprave treba, međutim, biti u skladu s poštovanjem zakonitosti (vidjeti, po analogiji, presude od 10. ožujka 2011., Agencja Wydawnicza Technopol/OHIM, C-51/10 P, Zb., EU:C:2011:139, t. 73. do 75. i navedenu sudsku praksu, i od 17. siječnja 2013., Gollnisch/Parlement, T-346/11 i T-347/11, Zb., EU:T:2013:23, t. 109.).

61 U ovom slučaju, kao što proizlazi iz ispitivanja prvog tužbenog razloga, Komisija je u pobijanoj odluci ispravno utvrdila da je razvidno da predloženi sporni EGI izlazi iz okvira ovlasti Komisije na temelju kojih je ona mogla podnijeti prijedlog pravnog akta. Međutim, budući da je utvrđeno da je Komisija ispravno u ovom slučaju primijenila članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011, iz sudske prakse navedene u točki 60. ove presude proizlazi da se zakonitost pobijane odluke ne može dovesti u pitanje samom činjenicom da Komisija nije slijedila određenu praksu odlučivanja, za koju se pretpostavlja da je dokazana.

62 Iz toga slijedi da drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na nepostojanju obrazloženja

63 Tužitelji tvrde da je u pobijanoj odluci povrijeđena obveza obrazlaganja iz članka 296. UFEU-a i članka 41. stavka 2. točke (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima, te ističu, u biti, tri prigovora s tim u svezi. Kao prvo, smatraju da pobijana odluka nije dovoljno obrazložena u dijelu u kojem se odbilo uzeti u obzir članak 352. UFEU-a kao odgovarajuću pravnu osnovu. Kao drugo, prigovaraju da Komisija nije iznijela razloge koji opravdavaju odbijanje registracije iako su raniji slični prijedlozi bili registrirani. Kao treće, tvrde da je Komisija morala obrazložiti svoj izbor da na zahtjev za registraciju spornog EGI-ja usko primijeni članak 4. stavak 2. Uredbe br. 211/2011.

64 Komisija osporava argumente tužitelja.

65 Kao prvo, glede drugog i trećeg prigovora, treba podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, potrebno razlikovati obvezu obrazlaganja, kao bitnu procesnu pretpostavku koja se može istaknuti u okviru tužbenog razloga kojim se dovodi u pitanje nedostatnost, odnosno nepostojanje obrazloženja odluke, od nadzora utemeljenosti obrazloženja, koji je dio nadzora zakonitosti sadržaja akta i pretpostavlja da sudac provjeri sadržavaju li razlozi na kojima se akt temelji pogrešku (presuda Komisija/Sytraval i Brink’s France, t. 43. *supra*, EU:C:1998:154, t. 67.). Naime, riječ je o dvije različite vrste nadzora koji dovode do različitih ocjena Općeg suda (presuda Komisija/Sytraval i Brink’s France, t. 43. *supra*, EU:C:1998:154, t. 66. do 68.).

66 U ovom slučaju, treba navesti da tužitelji drugim i trećim prigovorom trećeg tužbenog razloga ističu argumente koji su dio ocjene merituma pobijane odluke, koji su ispitani i odbijeni u okviru prvog i drugog tužbenog razloga. Tim tvrdnjama nije moguće izmijeniti opseg Komisijine obveze obrazlaganja.

67 Slijedom toga, Opći sud ne može ispitati takve prigovore u okviru nadzora poštovanja obveze obrazlaganja. Naime, u okviru tužbenog razloga koji se temelji na nedostatnosti obrazloženja, za prigovore i argumente kojima se nastoji osporiti osnovanost sporne odluke, treba smatrati da su irelevantni (presuda od 1. srpnja 2009., Operator ARP/Komisija, T-291/06, Zb., EU:T:2009:235, t. 48.).

68 Kao drugo, glede prvog prigovora, valja najprije podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obveza obrazlaganja iz članka 296. UFEU-a ima za cilj pružiti zainteresiranoj stranki dostatne podatke na temelju kojih ona može utvrditi je li takva odluka osnovana ili eventualno sadržava nedostatke zbog kojih se može osporavati njezina valjanost i čime se omogućuje sudu Unije izvršavanje sudskog nadzora nad zakonitošću nadzirane odluke (presude od 18. rujna 1995., Tiercé Ladbroke/Komisija, T-471/93, Zb., EU:T:1995:167, t. 29., i od 27. rujna 2012., J/Parlament, T-160/10, EU:T:2012:503, t. 20.).

69 Članak 4. stavak 3. podstavak 2. Uredbe br. 211/2011, prema kojem Komisija obavješćuje organizatore o razlozima odbijanja, jest specifičan izraz navedene obveze obrazlaganja u području EGI-ja.

70 Usto, u skladu s također ustaljenom sudskom praksom, obrazloženje koje se zahtijeva u članku 296. UFEU-a mora biti prilagođeno naravi predmetnog akta. Naime, obveza obrazlaganja mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmeta, osobito sadržaja akta i naravi razloga na koje se poziva. U obrazloženju nije potrebno navesti sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se pitanje udovoljava li obrazloženje akta zahtjevima iz članka 296. UFEU-a mora ocijeniti uzimajući u obzir ne samo njegov tekst, nego i njegov kontekst (rješenje od 14. studenoga 2013., J/Parlament, C-550/12 P, EU:C:2013:760, t. 19.).

71 Naposljetku, iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da Komisija u obrazloženju svojih odluka nije obvezna zauzeti stajalište o svim argumentima koje su istaknule zainteresirane stranke tijekom upravnog postupka. Dovoljno je, naime, da Komisija izloži činjenice i pravna stajališta koja imaju suštinsku važnost u strukturi odluke (presuda od 11. siječnja 2007., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija, C-404/04 P, EU:C:2007:6, t. 30.; vidjeti također presudu od 29. lipnja 1993., Asia Motor France i dr./Komisija, T-7/92, Zb., EU:T:1993:52, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

72 U tom pogledu valja navesti da je u ovom slučaju činjenica da predloženi EGI nije bio registriran takve naravi da utječe na samu djelotvornost prava građana da predlažu EGI, kao što je to propisano u članku 24. stavku 1. UFEU-a. Stoga takva odluka mora jasno navesti razloge koji opravdavaju navedeno odbijanje.

73 Naime, građaninu koji je podnio predloženi EGI mora biti omogućeno da se upozna s razlozima odbijanja registracije. Komisija, koja odlučuje o predloženom EGI-ju, dužna je ocijeniti tu inicijativu, ali i obrazložiti svoju odluku o odbijanju s obzirom na njezin utjecaj na djelotvorno ostvarivanje prava koje je propisano u Ugovoru. To proizlazi iz same naravi tog prava koje, kao što to navodi uvodna izjava 1. Uredbe br. 211/2011, jača status građana Unije i poboljšava demokratsko funkcioniranje Unije osiguravanjem sudjelovanja građana u demokratskom životu Unije (presuda od 30. rujna 2015., Anagnostakis/Komisija, T-450/12, Zb., u žalbenom postupku, E:T:2015:739, t. 26.).

74 Iz pobijane odluke proizlazi da je Komisija posebno izričito navela razloge zbog kojih članci 14. i 153. UFEU-a ne mogu biti odgovarajuća pravna osnova. Naprotiv, pobijana odluka ne sadržava nikakvo posebno obrazloženje glede članka 352. UFEU-a. Međutim, kao što Komisija ispravno naglašava, iz pobijane odluke implicitno, ali nužno, proizlazi da je utvrdila da članak 352. UFEU-a, na istom temelju kao druge odredbe Ugovora, nije odgovarajuća pravna osnova za donošenje akta za provedbu ciljeva predloženog spornog EGI-ja.

75 Dakako, u skladu sa sudskom praksom, cilj obrazloženja akta je jasno i nedvosmisleno izraziti zaključivanje autora akta, kako bi onaj kojem je namijenjen imao elemente na temelju kojih može zaključiti je li taj akt osnovan ili eventualno sadržava pogrešku zbog koje je moguće osporavati njegovu valjanost, a koja omogućuje sudu Unije da obavlja nadzor zakonitosti navedenog akta.

76 Međutim, valja također podsjetiti da opseg te obveze ovisi o više čimbenika. Stoga se ne zahtijeva da se u obrazloženju navedu svi relevantni činjenični i pravni elementi, nego samo elementi koji su bitni u strukturi odluke, jer pitanje zadovoljava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a ovisi o naravi predmetnog akta i konteksta u kojem je donesen.

77 U ovom slučaju, valja utvrditi da se u zahtjevu za registraciju predloženog spornog EGI-ja ne spominje nijedan element na temelju kojeg bi se mogla opravdati primjena članka 352. UFEU-a. Stoga, kao što ispravno naglašava Komisija, iako iz obrazloženja proizlazi da su tužitelji svoj zahtjev utemeljen na člancima 14. i 153. UFEU-a poduprli s više elemenata, njima ni na koji način nije objašnjeno kako bi primjena članka 352. UFEU-a bila opravdana.

78 Uzimajući u obzir to da je primjena članka 352. UFEU-a povezana sa strogim uvjetima, koji se, među ostalim, odnose na nužnost mjere u okviru politika definiranih Ugovorima, za postizanje cilja tih tekstova, tužitelji bi trebali barem objasniti na koji je način predloženi sporni EGI obuhvaćen ciljevima Ugovora, kako bi Komisija mogla detaljno ocijeniti njihov zahtjev u tom pogledu. Naime, ako uvjeti za primjenu članka 352. UFEU-a nisu ispunjeni, ta odredba nije odgovarajuća pravna osnova i uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe 211/2011 nije ispunjen.

79 Iz toga slijedi da, s obzirom na kontekst i i nepostojanje, u zahtjevu za registraciju predloženog spornog EGI-ja, bilo kakve naznake, čak ni sažete, glede uvjeta za primjenu članka 352. UFEU-a u okviru predloženog spornog EGI-ja, implicitno obrazloženje glede te odredbe treba smatrati nedostatnim i da prvi prigovor trećeg tužbenog razloga treba odbiti.

80 S obzirom na sve prethodno navedene elemente, valja utvrditi da je Komisija ispunila svoju obvezu obrazlaganja i da zato treći tužbeni razlog, a stoga i tužbu, treba odbiti.

Troškovi

81 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje, osim vlastitih, i troškova Komisije, sukladno njezinu zahtjevu.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Bruni Constantiniju i drugim tužiteljima čija su imena navedena u prilogu nalaže se snošenje troškova.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 19. travnja 2016.

Potpisi

Prilog

Robert Racke, sa stalnom adresom u Lamadelaineu (Luksemburg),

Pietro Pravata, sa stalnom adresom u Beyne-Heusayu (Belgija),

Zbigniew Gałązka, sa stalnom adresom u Łódźu (Poljska),

Justo Santos Domínguez, sa stalnom adresom u Leganésu (Španjolska),

Maria Isabel Lemos, sa stalnom adresom u Mealhadi (Portugal),

André Clavelou, sa stalnom adresom u Vincennesu (Francuska),

Citizens' Committee „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!", sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija).