Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 19. aprila 2016*

„Pravo institucij — Evropska državljanska pobuda — Socialna politika — Storitev splošnega gospodarskega pomena — Člen 352 PDEU — Zavrnitev prijave — Očitna nepristojnost Komisije — Člen 4(2)(b) Uredbe (EU) št. 211/2011 — Načelo dobrega upravljanja — Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-44/14,

Bruno Costantini, stanujoč v Jesiju (Italija), in druge tožeče stranke, katerih imena so navedena v prilogi, ki jih zastopajo O. Brouwer, J. Wolfhagen, odvetnika, in A. Woods, solicitor,

tožeče stranke,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopa H. Krämer, agent,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Sklepa Evropske komisije C(2013) 7612 final z dne 5. novembra 2013 o zavrnitvi prijave predlagane evropske državljanske pobude „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen, predsednik, I. Pelikánová, sodnica, in E. Buttigieg (poročevalec), sodnik,

sodni tajnik: L. Grzegorczyk, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. oktobra 2015,

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeča stranka Bruno Costantini in druge tožeče stranke, katerih imena so navedena v prilogi, so 5. septembra 2013 pri Evropski komisiji prijavili evropsko državljansko pobudo (v nadaljevanju: EDP) z naslovom „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“ („Pravica do dolgotrajne oskrbe: Živeti dostojno in neodvisno je temeljna pravica!“,

* Jezik postopka: angleščina.

v nadaljevanju: sporna predlagana EDP), katere predmet, kot je opisan v zahtevku za prijavo, je pozvati Evropsko unijo, naj „predlaga zakonodajo, ki varuje temeljno pravico do človekovega dostojanstva z zagotovitvijo ustreznega socialnega varstva celo življenje in dostopa do kakovostne in sprejemljive dolgotrajne oskrbe, ki presega zdravstveno oskrbo“.

2 V sporni predlagani EDP so kot pravna podlaga predlaganega ukrepa navedeni členi 14 PDEU, 153 PDEU in 352 PDEU.

3 Komisija je s sklepom z dne 5. novembra 2013 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) prijavo sporne predlagane EDP zavrnila, ker očitno ne spada v okvir pristojnosti, ki ji omogočajo vložitev predloga za sprejetje pravnega akta Evropske unije za izvajanje Pogodb.

Postopek in predlogi strank

4 Tožeče stranke so 15. januarja 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile tožbo.

5 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

6 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

Pravo

7 Tožeče stranke v utemeljitev tožbe navajajo tri tožbene razloge, ki se nanašajo, prvič, na napačno uporabo člena 4(2)(b) Uredbe (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi (UL L 65, str. 1), drugič, na neobstoj spoštovanja načela dobrega upravljanja in, tretjič, na neobstoj obrazložitve.

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011

8 Tožeče stranke v utemeljitev prvega tožbenega razloga, ki je v bistvu razdeljen na štiri dele, navajajo, da je Komisija s tem, da je zavrnila prijavo sporne predlagane EDP na podlagi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, napačno uporabila pravo. Tožeče stranke v zvezi s tem v prvih treh delih tega tožbenega razloga trdijo, da je Komisija kršila člene 14 PDEU, 153 PDEU in 352 PDEU, ki so ustrezna pravna podlaga za sporno predlagano EDP, v četrtem delu pa, da je kršila člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, ker je pogoj iz te določbe razložila in uporabila preozko ter v nasprotju s cilji mehanizma EDP.

9 Splošno sodišče meni, da je treba v obravnavani zadevi najprej odločiti o četrtem delu tožbenega razloga, da se opredeli pomen in obseg pogoja prijave predlaganih EDP, določenega v členu 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, in nato preizkusiti preostale tri dele tožbenega razloga.

Četrti del prvega tožbenega razloga

10 Tožeče stranke menijo, da je Komisija nepravilno uporabila pravno merilo iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011. Natančneje, trdijo, da Komisija pri razlagi in uporabi tega pogoja za prijavo predlaganih EDP glede na cilj in namen uredbe ne sme izvajati prestrogega nadzora, saj bi ji moralo biti na stopnji prijave predlaganih EDP s presojo omogočeno le preverjanje, ali se vsebina pobude nanaša na predmet, o katerem smejo odbor državljanov in institucije razpravljati. Najprej, preozka presoja navedenega pogoja naj bi bila v nasprotju s ciljem mehanizma EDP, ki je povečati demokratično sodelovanje državljanov. Nato, tožeče stranke trdijo, da mora Komisija pri uporabi člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 upoštevati status oseb, ki so vložniki predlaganih EDP, v smislu da člani odborov niso v središču notranjega delovanja Unije in ne poznajo popolnoma njenih posebnosti. Nazadnje, tožeče stranke trdijo, da je mogoče ob upoštevanju prislova „očitno“ iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 prijavo predlagane EDP zavrniti le, če je predlog očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost, in z upoštevanjem dejstva, da je pravilna in ustrezna pravna podlaga pogosto zelo sporna.

11 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.

12 Prvič, Komisija trdi, da je predlagana EDP zunaj okvira njenih pristojnosti za oblikovanje predloga akta, če nobena od določb Pogodb, ki določajo sprejetje pravnih aktov na podlagi predloga Komisije, ne more biti pravna podlaga za akt, ki se nanaša na predmet predlagane EDP. Za tak položaj naj bi očitno šlo, če ta ugotovitev ni odvisna od dejstev.

13 Drugič, Komisija poudarja, da je treba pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 preizkusiti že na stopnji prijave in da mora biti od takrat izpolnjen. Poleg tega pravni nadzor nad tem ne sme biti površen, temveč mora biti celovit, da bi se izognilo temu, da bi se postopek nadaljeval, čeprav bi bilo očitno, da Komisija zaradi pristojnosti, dodeljene Uniji, ne more predlagati sprejetja akta.

14 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je na podlagi člena 4(1) Uredbe št. 211/2011 to, da Komisija registrira predlagano EDP, nujna zahteva za zbiranje izjav o podpori zadevni EDP. Za to morajo organizatorji in člani državljanskega odbora Komisiji predložiti zlasti informacije o predmetu in ciljih predlagane EDP, da bi ta preverila, ali so pogoji za prijavo, določeni v členu 4(2) Uredbe št. 211/2011, izpolnjeni. Na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 211/2011 Komisija prijavo zavrne, če pogoji, določeni v odstavku 2 tega člena, niso izpolnjeni. S tako odločitvijo je postopek za predlagano EDP končan.

15 Med pogoji za prijavo, določenimi v členu 4(2) Uredbe št. 211/2011, je tudi ta, da mora Komisija opraviti registracijo, če „predlagana državljanska pobuda ne sodi očitno izven okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predlogov pravnih aktov Unije za namen izvajanja Pogodb“.

16 Spomniti je treba, da v skladu s členom 5 PEU za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti in da na podlagi člena 13(2) PEU vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama. V tem okviru člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 določa pogoj, da predlagana EDP ne sme biti očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost za predložitev predloga pravnega akta Unije za izvajanje Pogodb.

17 Iz besedila navedene določbe je razvidno, da mora Komisija opraviti prvo preučitev elementov, ki so ji na voljo, za presojo, ali predlagana EDP ne sodi očitno zunaj okvira njenih pristojnosti, pri čemer je pojasnjeno, da bo bolj celovita presoja opravljena ob registraciji predloga. Člen 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011 namreč določa, da Komisija ob prejemu EDP v treh mesecih v sporočilu poda svoje pravne in politične sklepe v zvezi z EDP, morebitne ukrepe, ki jih namerava ali ne namerava izvesti, in njihovo obrazložitev.

18 Za ugotovitev, ali je Komisija pravilno uporabila pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, je treba v obravnavanem primeru preučiti, ali Komisija glede na predlagano EDP in v okviru prve preučitve elementov, ki jih je imela na voljo, očitno ni smela predlagati sprejetja akta Unije, ki temelji na členih 14 PDEU, 153 PDEU ali 352 PDEU.

Prvi del prvega tožbenega razloga

19 Tožeče stranke najprej trdijo, da je Komisija nepravilno presodila člen 14 PDEU, saj lahko Komisija na podlagi tega člena, ki mu je posebej prilagojen drugi cilj predlagane EDP, vloži predlog zakonodajnega besedila. Tožeče stranke se v utemeljitev svojih trditev sklicujejo na to, da je Komisija registrirala podobno predlagano EDP z naslovom „Voda in komunalna ureditev sta človekova pravica“, v kateri je eden od ciljev oskrba z vodo in upravljanje vodnih virov, ki naj ne bosta predmet pravil o notranjem trgu, ter izključitev storitev za rabo vode iz liberalizacije. Tožeče stranke tudi trdijo, da je v izpodbijanem sklepu razlaga obsega člena 14 PDEU v nasprotju z načeli, na katerih temelji Uredba št. 211/2011, saj Komisija ne bi smela zavrniti prijave predlagane EDP, v kateri je lahko eden ali več ciljev v pristojnosti Unije in so lahko predmet razprave med državljanskim odborom in institucijami. Nazadnje tožeče stranke trdijo, da je namen sporne predlagane EDP zlasti to, da se za dolgotrajno oskrbo na podlagi člena 14 PDEU ne uporabljajo pravila o notranjem trgu in da je opredeljena kot univerzalna storitev, tako da je Komisija v izpodbijanem sklepu izkrivila bistvo sporne predlagane EDP.

20 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.

21 Iz izpodbijanega sklepa je razvidno, da je Komisija štela, da člen 14 PDEU ni veljavna pravna podlaga za predlagano EDP, saj zakonodajalec Unije ne more državam članicam naložiti zagotavljanja storitev splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju: SSGP), temveč je pristojen le za določitev načel in pogojev, ki jih morajo države članice spoštovati, če se odločijo, da bodo samostojno zagotavljale določeno SSGP.

22 Glede zahtevka za prijavo sporne predlagane EDP, natančneje glede njenega predmeta, ciljev in podrobnejših informacij, navedenih v obrazložitvi, je treba ugotoviti, ali je ta očitno zunaj okvira, v katerem lahko Komisija na podlagi člena 14 PDEU vloži predlog akta.

23 Prvič, glede opredelitve storitev dolgotrajne oskrbe za SSGP je treba poudariti, da v skladu s členom 14 PDEU Unija in države članice brez poseganja v člen 4 PEU ter člene 93 PDEU, 106 PDEU in 107 PDEU ter ob upoštevanju položaja, ki ga imajo službe splošnega gospodarskega pomena v okviru skupnih vrednot Unije, pa tudi njihove vloge pri pospeševanju socialne in teritorialne kohezije, v mejah svojih pristojnosti na področju uporabe Pogodb skrbijo za to, da takšne službe delujejo na podlagi načel in pogojev, zlasti ekonomskih in finančnih, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog. Evropski parlament in Svet Evropske unije določita ta načela in pogoje brez poseganja v pristojnosti držav članic, da v skladu s Pogodbama zagotavljajo in financirajo take službe ter naročajo njihove storitve.

24 V skladu z ustaljeno sodno prakso smejo tako države članice ob upoštevanju prava Unije opredeliti obseg in organizacijo svojih SSGP (sodba z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, ZOdl., EU:C:2010:205, točka 29). Države članice imajo široko diskrecijsko pravico pri opredelitvi, kaj štejejo za SSGP, opredelitev teh storitev držav članic pa lahko Komisija izpodbija le pri očitni napaki. Ta prerogativa države članice v zvezi z opredelitvijo SSGP je potrjena s tem, da ni niti pristojnosti, posebej podeljene Uniji, niti natančne in popolne opredelitve pojma SSGP v pravu Unije (sodbe z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija, T-289/03, ZOdl., EU:T:2008:29, točki 166 in 167; z dne 7. novembra 2012, CBI/Komisija, T-137/10, ZOdl., EU:T:2012:584, točka 99, in z dne 16. julija 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Komisija, T-309/12, EU:T:2014:676, točka 105).

25 Ob upoštevanju teh elementov je Komisija lahko v izpodbijanem sklepu upravičeno ugotovila, da očitno ne more vložiti predloga akta na podlagi člena 14 PDEU, katerega namen je opredeliti dolgotrajno oskrbo za SSGP.

26 Drugič, opozoriti je treba – tako kot je storila Komisija – da Komisija na podlagi nobene določbe Pogodb nima pristojnosti predlagati sprejetja akta Unije, na podlagi katerega bi bila storitev izvzeta iz uporabe pravil notranjega trga. Iz člena 14 PDEU je namreč razvidno, da se posebna pravila, ki jih določa, uporabljajo za SSGP brez poseganja v člen 106 PDEU. V skladu z odstavkom 2 navedenega člena pa celo podjetja, ki so pooblaščena za opravljanje takih storitev, ravnajo po pravilih iz Pogodb, zlasti po pravilih o notranjem trgu in konkurenci, kar je načelo, od katerega je mogoče odstopiti le pod strogimi pogoji, katerih obstoj je odvisen od pravnih in dejanskih okoliščin v vsaki državi članici in ga morata v vsakem posameznem primeru dokazati država članica oziroma podjetje, ki se nanje sklicuje (glej v tem smislu sodbi z dne 23. oktobra 1997, Komisija/Francija, C-159/94, ZOdl., EU:C:1997:501, točka 94, in z dne 17. maja 2001, TNT Traco, C-340/99, ZOdl., EU:C:2001:281, točka 59). Iz tega je razvidno, da Komisija na splošno ne more predlagati, naj se storitve, katerih opredelitev za SSGP je odvisna od nacionalne politike vsake države članice, izvzamejo iz uporabe pravil o notranjem trgu.

27 Komisija je v izpodbijanem sklepu lahko zato upravičeno ugotovila, da očitno ne more vložiti predloga akta, ki temelji na členu 14 PDEU in katerega namen je izvzeti dolgotrajno oskrbo iz uporabe pravil o notranjem trgu.

28 Te presoje s trditvami tožečih strank ni mogoče izpodbiti.

29 Najprej, tožeče stranke trdijo, da je člen 14 PDEU ustrezna pravna podlaga za določitev načel, ki urejajo zagotavljanje SSGP, in navajajo, da je ta določba pravna podlaga Direktive 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti (UL L 52, str. 3).

30 V zvezi s tem je treba navesti, da čeprav je v uvodni izjavi 3 Direktive 2008/6 opozorjeno na člen 16 ES, ki je postal v bistvu člen 14 PDEU, in sicer v delu, v katerem je v tem členu poudarjen poseben položaj, ki ga imajo SSGP v okviru skupnih vrednot Unije, in njihova vloga pri pospeševanju socialne in teritorialne kohezije, ter v delu, v katerem je pojasnjeno, da je treba delovanje takšnih storitev zagotoviti na podlagi načel in pogojev, ki omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog, je posebna pravna podlaga te direktive člen 47(2) ES ter člena 55 ES in 95 ES. To trditev je treba torej zavrniti kot neutemeljeno.

31 Tudi trditev tožečih strank, da je Komisija razlagala člen 14 PDEU v nasprotju z načeli, na katerih temelji Uredba št. 211/2011, je treba zavrniti, ker predmet oziroma cilj mehanizma EDP v nasprotju s trditvami tožečih strank ni vzpostaviti le razprave med državljani in institucijami, temveč tudi pozvati Komisijo, naj v okviru svojih pristojnosti vloži predlog akta.

32 Tožeče stranke nato menijo, da je Komisija s svojo presojo člena 14 PDEU izkrivila bistvo sporne predlagane EDP, katere namen je v skladu z njenim drugim ciljem izključiti storitve dolgotrajne oskrbe iz uporabe nekaterih pravil o notranjem trgu in te storitve opredeliti za univerzalno storitev. Bistvo sporne predlagane EDP naj bi tako bilo zagotoviti stalnost obstoječih storitev dolgotrajne oskrbe z ukrepom zakonodajalca Unije.

33 V zvezi s tem je treba navesti, da v pojmu univerzalne storitve niso navedeni niti predmet niti cilji sporne predlagane EDP ter da se v obrazložitvi res sklicuje na univerzalno storitev, vendar v okviru navedbe člena 14 PDEU, zaradi katerega bi bilo mogoče dolgotrajno oskrbo opredeliti za SSGP. Komisija zato s tem, da je v izpodbijanem sklepu navedla, da člen 14 PDEU ni pravna podlaga,

s katero bi bilo mogoče države članice zavezati, naj posamezno storitev opredelijo za SSGP, ter obvestila, da ne more oblikovati predloga akta za izključitev storitve iz uporabe pravil notranjega trga, ni izkrivila sporne predlagane EDP. Iz tega sledi, da je treba trditve tožečih strank zavrniti.

34 Nazadnje, s trditvijo tožečih strank, ki temelji na registraciji predlagane EDP z naslovom „Voda in komunalna ureditev sta človekova pravica“, ni mogoče uspeti. Čeprav je prijava te predlagane EDP, v kateri je naveden člen 14 PDEU kot predlagana pravna podlaga, upoštevna, to namreč ne pomeni, da je Komisija izrecno štela, da je člen 14 PDEU ustrezna pravna podlaga za predlog akta, s katerim so storitve, povezane z vodo, izključene iz uporabe pravil notranjega trga. Odločitev Komisije, da registrira to predlagano EDP, namreč potrjuje le, da po mnenju Komisije navedena predlagana EDP ni bila očitno zunaj okvira, v katerem ima Komisija pristojnost vložiti predlog pravnega akta Unije za izvajanje Pogodb.

35 Zato Komisija v izpodbijanem sklepu glede člena 14 PDEU ni storila napake pri presoji, saj je bilo očitno, da na podlagi te določbe ni mogoče predlagati sprejetja besedila, s katerim so storitve dolgotrajne oskrbe opredeljene za SSGP in so te izključene iz uporabe pravil notranjega trga.

Drugi del prvega tožbenega razloga

36 Tožeče stranke navajajo, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni pravilno presodila člena 153 PDEU, ki je v povezavi s členom 14 PDEU ustrezna pravna podlaga glede sporne predlagane EDP, saj prvonavedeni člen omogoča določitev minimalnih zahtev o socialni varnosti. Tožeče stranke sicer priznavajo, da ta določba glede nedelavcev ni najbolj ustrezna pravna podlaga, vendar trdijo, da jo je treba povezati s členom 14 PDEU, da se zagotovi, da bi lahko čim večje število oseb, med katerimi so delavci, koristilo dolgotrajno oskrbo.

37 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.

38 Komisija je v izpodbijanem sklepu navedla, da člen 153 PDEU ne more biti ustrezna pravna podlaga za sprejetje akta s predmetom sporne predlagane EDP, saj člen 153 PDEU omogoča le sprejetje minimalnih zahtev o socialni varnosti in socialni zaščiti delavcev, iz česar sta izključeni zdravstvena oskrba in dolgotrajna oskrba za nedelavce.

39 V zvezi s tem je treba navesti, da člen 153 PDEU le delno zajema področje uporabe pričakovanih ukrepov iz sporne predlagane EDP, saj ta določba, ki se izrecno in izključno nanaša na delavce, ne dopušča sprejetja pravnih aktov v zvezi z drugimi skupinami oseb. Člen 153 PDEU torej ne more biti pravna podlaga za sprejetje akta s predmetom sporne predlagane EDP in namenom zagotavljanja dolgotrajne oskrbe kot univerzalne storitve v Uniji.

40 Vendar je treba ugotoviti, kot poudarjajo tožeče stranke in je razvidno iz obrazložitve, priložene k zahtevku za prijavo, da se v sporni predlagani EDP sklicuje na člen 153 PDEU kot pravno podlago, ki je dodana ukrepu, ki bi ga bilo treba uvesti na podlagi člena 14 PDEU.

41 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ker je Splošno sodišče štelo, da Komisija lahko zavrne prijavo sporne predlagane EDP, ki je obravnavana, saj ta očitno ni zajeta s členom 14 PDEU, je treba ugotovitev Komisije o členu 153 PDEU, ki je bil v zahtevku za prijavo naveden kot dodatna pravna podlaga, nujno potrditi.

Tretji del prvega tožbenega razloga

42 Tožeče stranke v bistvu na eni strani trdijo, da v izpodbijanem sklepu ni nikakršne analize člena 352 PDEU, na drugi pa, da Komisija lahko uporabi to določbo za sprejetje ukrepov, ki so v skladu s predmetom in cilji sporne predlagane EDP.

43 Prvič, iz trditev tožečih strank je razvidno, da te predvsem očitajo neobstoj obrazložitve v izpodbijanem sklepu glede člena 352 PDEU. V zvezi s tem je treba spomniti, da se nadzor nad spoštovanjem obveznosti obrazložitve kot bistvene postopkovne zahteve razlikuje od nadzora nad utemeljenostjo obrazložitve, ki je del nadzora nad vsebinsko zakonitostjo akta (sodba z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, ZOdl., EU:C:1998:154, točka 67).

44 Zato je treba trditve, ki so jih tožeče stranke navedle v okviru tega tožbenega razloga, vendar se nanašajo na ugotovitev neobstoja obrazložitve v izpodbijanem sklepu glede člena 352 PDEU, preizkusiti v okviru tretjega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve.

45 Drugič, v delu, v katerem tožeče stranke v okviru tega dela prvega tožbenega razloga skušajo dokazati, da je člen 352 PDEU ustrezna pravna podlaga, je Komisija na obravnavi v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča potrdila, da se sklicuje na nedopustnost te trditve na podlagi člena 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991.

46 Opozoriti je treba, da mora na podlagi člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ki se na podlagi člena 53, prvi odstavek, tega statuta uporablja za postopke pred Splošnim sodiščem, in člena 44(1)(c) Poslovnika z dne 2. maja 1991 vsaka tožba vsebovati predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov. Te navedbe morajo biti dovolj jasne, da toženi stranki omogočijo, da pripravi obrambo, in Splošnemu sodišču, da po potrebi odloči o tožbi tudi brez nadaljnjih informacij. Za zagotovitev pravne varnosti in učinkovitega izvajanja sodne oblasti morajo, da je tožba dopustna, bistveni elementi glede dejstev in prava, na katerih ta temelji, izhajati vsaj na kratko, vendar skladno in razumljivo, iz besedila same tožbe (glej sodbo z dne 10. maja 2006, Galileo International Technology in drugi/Komisija, T-279/03, ZOdl., EU:T:2006:121, točka 36 in navedena sodna praksa).

47 V zvezi s tem je treba navesti, da so trditve v zvezi s členom 352 PDEU oblikovane v prvem tožbenem razlogu, ki se nanaša na napačno uporabo člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 in v katerem tožeče stranke izpodbijajo, prvič, razlago in uporabo te določbe in, drugič, uporabo navedene določbe glede pravnih podlag, predlaganih v zahtevku za prijavo sporne predlagane EDP. Tudi vsebina trditev tožečih strank v delu, v katerem trdijo, da je člen 352 PDEU ustrezna pravna podlaga za sprejetje akta, s katerim bi se uresničevali cilji iz sporne predlagane EDP, je dovolj jasno razvidna iz tožbe, tako da je Komisija lahko, kot izhaja iz njenih pisanj, učinkovito predstavila svojo obrambo. Zato tretjega dela prvega tožbenega razloga v delu, v katerem temelji na napačni presoji člena 352 PDEU, ni mogoče razglasiti za nedopustnega in je treba torej trditev Komisije zavrniti.

48 Tretjič, iz trditev tožečih strank je razvidno, da menijo, da sporna predlagana EDP ne sodi očitno izven okvira pristojnosti Komisije, ki izhajajo iz člena 352 PDEU in na podlagi katerih lahko vloži predloge pravnih aktov Unije za izvajanje Pogodb.

49 Tako najprej zatrjujejo, da če člena 14 PDEU in 153 PDEU ne bi zadoščala za sprejetje akta s predmetom sporne predlagane EDP, bi lahko Komisija predlagala besedilo, ki temelji na členu 352 PDEU. Trdijo tudi, da je mogoče uporabiti člen 352 PDEU v okviru predlagane EDP. Nazadnje navajajo, da bi bilo v nasprotju z duhom Uredbe št. 211/2011 od državljanov Unije zahtevati, naj navedejo, kako je sprejetje pravnega akta s predmetom predlagane EDP nujno za uresničitev ciljev iz Pogodb.

50 V zvezi s tem je treba opozoriti, da – v skladu s členom 352 PDEU – če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po odobritvi Parlamenta soglasno sprejme ukrepe.

51 V skladu s sodno prakso člen 352 PDEU, ki je sestavni del institucionalnega reda, katerega podlaga je načelo prenosa pristojnosti, ne more biti podlaga za razširitev pristojnosti Unije zunaj splošnega okvira, ki izhaja iz celote določb Pogodbe in zlasti iz določb, ki opredeljujejo naloge in ukrepe Unije.

Ta določba se v nobenem primeru ne more uporabiti kot podlaga za sprejetje določb, ki bi zato bistveno spremenile Pogodbo, ne da bi se pri tem uporabil postopek, ki je v Pogodbi določen za to (Mnenje 2/94 z dne 28. marca 1996, ZOdl., EU:C:1996:140, točka 30). Iz tega je razvidno, da je uporaba te določbe odvisna od nekaterih pogojev, da bi se spoštovala razmejitev pristojnosti, določene v Pogodbah, in da v to razmejitev ne bi poseglo sprejetje akta sekundarnega prava.

52 Poudariti je tudi treba, da ni niti s členom 352 PDEU niti z Uredbo št. 211/2011 izključena uporaba člena 352 PDEU v okviru EDP.

53 Vendar s ciljem demokratičnega sodelovanja državljanov Unije, na katerem temelji mehanizem EDP, ni mogoče izključiti načela prenosa pristojnosti in Uniji dovoliti, da sprejme zakonodajo na področju, na katerem ji ni bila dodeljena nobena pristojnost, tako da je treba pogoje iz člena 352 PDEU spoštovati tudi v okviru predlagane EDP. Komisija mora tako preveriti, ali je glede predlagane EDP očitno, da ne more vložiti predloga pravnega akta, ki temelji na tej določbi. Vendar to ne posega v presojo institucij o nujnosti takega pravnega akta, ker je to presojo mogoče opraviti po registraciji predlagane EDP in jo navesti, odvisno od primera, v sporočilu iz člena 10(1)(c) Uredbe št. 211/2011.

54 V obravnavani zadevi je treba navesti, da v zahtevku za prijavo ni elementov, s katerimi bi bilo dokazano, da so pogoji za uporabo člena 352 PDEU izpolnjeni. Čeprav je iz obrazložitve, ki je priložena zahtevku za prijavo, razvidno, da so tožeče stranke podprle svoje trditve v zvezi s členoma 14 PDEU in 153 PDEU, pa te niso obrazložile, iz katerih razlogov bi bila uporaba člena 352 PDEU utemeljena. Iz te priloge je poleg tega razvidno, da če bi Komisija ugotovila, da člen 14 PDEU ni ustrezna pravna podlaga, bi se morala sklicevati na člen 352 PDEU. Tudi če tožečim strankam ni mogoče očitati, da v zahtevku za prijavo niso dokazale, da je predlagani akt nujen, bi morale te vsaj dokazati, da spada navedeni akt v okvir politik, določenih s Pogodbama, in da se z njim skuša uresničiti cilj iz teh pogodb, kar bi Komisiji omogočilo, da podrobno presodi njihov zahtevek, da se za predlagani ukrep uporabi člen 352 PDEU.

55 V teh okoliščinah z očitkom tožečih strank, s katerim izpodbijajo ugotovitev Komisije, da člen 352 PDEU očitno ni ustrezna pravna podlaga za predlog pravnega akta, s katerim bi se uresničevali cilji iz sporne predlagane EDP, ni mogoče uspeti.

56 Ob upoštevanju zgoraj navedenih elementov je treba ugotoviti, da Komisija ni niti kršila člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 niti napačno uporabila prava pri presoji členov 14 PDEU, 153 PDEU in 352 PDEU. Iz tega sledi, da je treba prvi tožbeni razlog v celoti zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev načela dobrega upravljanja

57 Tožeče stranke z drugim tožbenim razlogom v bistvu navajajo, da načelo dobrega upravljanja vključuje obveznost doslednosti, na podlagi katere se domneva, da je treba podobne zadeve obravnavati enako, sicer je treba razlike utemeljiti, in da Komisija s tem, da je zavrnila prijavo sporne predlagane EDP, čeprav je registrirala druge predlagane EDP, te obveznosti ni izpolnila. Z registracijo prejšnjih predlaganih EDP naj bi namreč Komisija uvedla prakso, da so v primerih, v katerih se o upoštevnosti pravne podlage dvomi, predlagane EDP registrirane, da bi se začela razprava med državljani in institucijami, ter naj bi razlagala pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 glede na ta cilj. Sporna predlagana EDP in EDP z naslovom „Voda in komunalna ureditev sta človekova pravica“ naj bi bili tudi zelo podobni glede na svoja predmeta in cilje ter glede na predlagane pravne podlage in na podlagi načela doslednosti prijava prve ne bi smela biti zavrnjena.

58 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.

59 Najprej je treba poudariti, da so tožeče stranke v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča na obravnavi izrecno potrdile, da s tem tožbenim razlogom navajajo kršitev obveznosti doslednosti kot sestavnega dela načela dobrega upravljanja, in ne kot načela enakega obravnavanja.

60 V zvezi s tem je treba opozoriti, da morajo v skladu z ustaljeno sodno prakso institucije svoje pristojnosti izvajati v skladu s splošnimi načeli prava Unije, kot sta načeli enakega obravnavanja in dobrega upravljanja, ter z vidika teh načel upoštevati sklepe, ki so že bili sprejeti o podobnih zahtevah, posebno pozornost pa nameniti vprašanju, ali je treba odločiti v enakem smislu. Načelo dobrega upravljanja pa mora biti usklajeno s spoštovanjem zakonitosti (glej po analogiji sodbi z dne 10. marca 2011, Agencja Wydawnicza Technopol/UUNT, ZOdl., EU:C:2011:139, točke od 73 do 75 in navedena sodna praksa, ter z dne 17. januarja 2013, Gollnisch/Parlament, T-346/11 in T-347/11, ZOdl., EU:T:2013:23, točka 109).

61 V tem primeru je Komisija v izpodbijanem sklepu, kot je razvidno iz preizkusa prvega tožbenega razloga, lahko ugotovila, da je sporna predlagana EDP očitno zunaj okvira njenih pristojnosti, na podlagi katerih bi lahko vložila predlog pravnega akta. Ker je dokazano, da je Komisija v tem primeru pravilno uporabila člen 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011, je iz sodne prakse, navedene v točki 60, razvidno, da zakonitosti izpodbijanega akta ni mogoče izpodbiti le s tem, da Komisija ni sledila neki praksi odločanja, ki je domnevno dokazana.

62 Iz tega sledi, da je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: neobstoj obrazložitve

63 Tožeče stranke trdijo, da izpodbijani sklep krši obveznost obrazložitve iz člena 296 PDEU in člena 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter v zvezi s tem v bistvu navajajo tri očitke. Prvič, menijo, da izpodbijani sklep ni zadostno obrazložen v delu, v katerem se je zavrnilo upoštevanje člena 352 PDEU kot ustrezne pravne podlage. Drugič, Komisiji očitajo, da ni navedla razlogov, s katerimi bi utemeljila zavrnitev prijave, medtem ko so bili podobni prejšnji predlogi registrirani. Tretjič, trdijo, da bi morala Komisija obrazložiti svojo odločitev, da se pri prijavi sporne predlagane EDP ozko uporabi člen 4(2) Uredbe št. 211/2011.

64 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.

65 Prvič, glede drugega in tretjega očitka je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso nujno razlikovati med obveznostjo obrazložitve kot bistveno postopkovno zahtevo, ki jo je mogoče navesti v okviru razloga, s katerim se sklicuje na pomanjkljivost ali celo neobstoj obrazložitve sklepa, in nadzorom utemeljenosti obrazložitve, ki je del nadzora nad vsebinsko zakonitostjo akta in ki pomeni, da sodišče preveri, ali je v razlogih, na katerih akt temelji, napaka (zgoraj v točki 43 navedena sodba Komisija/Sytraval in Brink's France, EU:C:1998:154, točka 67). Gre namreč za dva različna nadzora, ki vodita do različnih presoj Splošnega sodišča (zgoraj v točki 43 navedena sodba Komisija/Sytraval in Brink's France, EU:C:1998:154, točke od 66 do 68).

66 V tem primeru je treba poudariti, da tožeče stranke v okviru drugega in tretjega očitka tretjega tožbenega razloga navajajo trditve, ki so del vsebinske presoje izpodbijanega sklepa in ki so bile v okviru prvega in drugega tožbenega razloga preizkušene in zavrnjene. S temi trditvami ni mogoče spremeniti obsega obveznosti obrazložitve Komisije.

67 Zato Splošno sodišče teh očitkov ne more preizkusiti v okviru nadzora spoštovanja obveznosti obrazložitve. V okviru tožbenega razloga, ki se nanaša na neobstoj ali pomanjkljivost obrazložitve, je treba namreč očitke in trditve, katerih namen je izpodbijanje utemeljenosti spornega sklepa, šteti za neupoštevne (sodba z dne 1. julija 2009, Operator ARP/Komisija, T-291/06, ZOdl., EU:T:2009:235, točka 48).

68 Drugič, glede prvega očitka je treba najprej spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen obveznosti obrazložitve posamičnega sklepa, ki je določena v členu 296 PDEU, zainteresirani stranki podati zadostno razlago, da lahko ugotovi, ali je sklep utemeljen ali morda vsebuje napako, zaradi katere je mogoče izpodbijati njegovo veljavnost, sodišču Unije pa omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo sklepa, ki ga preizkusi (sodbi z dne 18. septembra 1995, Tiercé Ladbroke/Komisija, T-471/93, Recueil, EU:T:1995:167, točka 29, in z dne 27. septembra 2012, J/Parlament, T-160/10, EU:T:2012:503, točka 20).

69 Člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 211/2011, v skladu s katerim Komisija obvesti vlagatelje o vzrokih za zavrnitev, je poseben izraz navedene obveznosti obrazložitve na področju EDP.

70 V skladu s sodno prakso, ki je prav tako ustaljena, mora poleg tega biti obrazložitev, ki jo zahteva člen 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta. Obveznost obrazložitve je tako treba presojati glede na okoliščine obravnavanega primera, zlasti vsebino akta in vrsto navajanih razlogov. Ni treba, da so v obrazložitvi navedeni vsi dejanski ali pravno upoštevni vidiki, saj se vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve člena 296 PDEU, ne presoja zgolj na podlagi njenega besedila, temveč tudi na podlagi njenega konteksta (sklep z dne 14. novembra 2013, J/Parlament, C-550/12 P, EU:C:2013:760, točka 19).

71 Nazadnje je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da se Komisija v obrazložitvi svojih sklepov ni zavezana opredeliti glede vseh trditev, ki so jih zainteresirane stranke navedle v upravnem postopku. Zadostuje namreč, da Komisija navede dejstva in pravne ugotovitve, ki so bistveni v strukturi sklepa (sodba z dne 11. januarja 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija, C-404/04 P, EU:C:2007:6, točka 30; glej tudi sodbo z dne 29. junija 1993, Asia Motor France in drugi/Komisija, T-7/92, Recueil, EU:T:1993:52, točka 31 in navedena sodna praksa).

72 Navesti je treba, da v obravnavani zadevi to, da sporna predlagana EDP ni bila registrirana, lahko vpliva na samo učinkovitost pravice državljanov do vložitve EDP, ki je določena v členu 24, prvi odstavek, PDEU. Zato morajo biti iz takega sklepa jasno razvidni razlogi, ki navedeno zavrnitev utemeljujejo.

73 Državljanu, ki je vložil predlagano EDP, mora biti namreč omogočeno, da se seznani z razlogi, iz katerih je bila prijava zavrnjena. Komisija mora, ko prejme predlagano EDP, to presoditi, svoj sklep o zavrnitvi pa tudi obrazložiti ob upoštevanju njegovega vpliva na učinkovito uresničevanje pravice, ki je določena s Pogodbo. To izhaja iz same narave te pravice, katere namen – kot je navedeno v uvodni izjavi 1 Uredbe št. 211/2011 – je krepitev državljanstva Unije in krepitev demokratičnega delovanja Unije s sodelovanjem državljanov v demokratičnem življenju Unije (sodba z dne 30. septembra 2015, Anagnostakis/Komisija, T-450/12, ZOdl., v pritožbenem postopku, EU:T:2015:739, točka 26).

74 Iz izpodbijanega sklepa je razvidno, da je Komisija posebej jasno navedla razloge, iz katerih členov 14 PDEU in 153 PDEU ni mogoče šteti za ustrezni pravni podlagi. V izpodbijanem sklepu pa ni posebne obrazložitve glede člena 352 PDEU. Vendar je iz izpodbijanega sklepa razvidno, sicer implicitno, vendar nujno, da je Komisija – kot je pravilno poudarila – ugotovila, da člen 352 PDEU na isti podlagi kot drugi določbi Pogodb ni ustrezna pravna podlaga za sprejetje akta, s katerim bi se uresničevali cilji iz sporne predlagane EDP.

75 Namen obrazložitve akta je res jasno in nedvoumno izraziti razlogovanje avtorja akta, da bi njegov naslovnik imel elemente za ugotovitev, ali je ta akt utemeljen ali morda vsebuje napako, zaradi katere je mogoče izpodbijati njegovo veljavnost, sodišču Unije pa omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo navedenega akta.

76 Vendar je treba tudi spomniti, da je obseg te obveznosti odvisen od več dejavnikov. Tako ni treba, da so v obrazložitvi navedeni vsi dejanski ali pravno upoštevni vidiki, temveč le bistveni vidiki v strukturi sklepa, saj je vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, odvisno od narave zadevnega akta in okvira, v katerem je bil sprejet.

77 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da v zahtevku za prijavo sporne predlagane EDP ni naveden noben element, s katerim bi bila utemeljena uporaba člena 352 PDEU. Medtem ko je iz obrazložitve razvidno – kot pravilno poudarja Komisija – da so tožeče stranke zahtevek glede členov 14 PDEU in 153 PDEU oprle na več elementov, pa te z ničemer niso jasno navedle, kako bi bila uporaba člena 352 PDEU utemeljena.

78 Ob upoštevanju tega, da so z uporabo člena 352 PDEU povezani strogi pogoji, ki se nanašajo med drugim na nujnost ukrepanja v okviru politik, določenih s Pogodbama, za uresničitev cilja iz teh besedil, bi morale tožeče stranke vsaj razložiti, kaj je tisto, zaradi česar je sporna predlagana EDP zajeta s ciljem iz Pogodb, da bi lahko Komisija podrobno presodila njihov zahtevek v zvezi s tem. Če namreč pogoji uporabe člena 352 PDEU niso izpolnjeni, ta določba ni ustrezna pravna podlaga in pogoj iz člena 4(2)(b) Uredbe št. 211/2011 ni izpolnjen.

79 Ob upoštevanju okvira in ker v zahtevku za prijavo sporne predlagane EDP ni nikakršne navedbe, niti strnjene, v zvezi s pogoji uporabe člena 352 PDEU v okviru sporne predlagane EDP, je treba šteti, da je implicitna obrazložitev glede te določbe zadostna in da je treba prvi očitek tretjega tožbenega razloga zavrniti.

80 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih elementov je treba ugotoviti, da je Komisija izpolnila svojo obveznost obrazložitve in da je zato treba tretji tožbeni razlog in torej tožbo zavrniti.

Stroški

81 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Tožeče stranke s svojimi predlogi niso uspele, zato se jim poleg lastnih stroškov naložijo stroški Komisije v skladu z njenimi predlogi.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Brunu Costantiniju in drugim tožečim strankam, katerih imena so navedena v prilogi, se naloži plačilo stroškov.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 19. aprila 2016.

Podpisi

Priloga

Robert Racke, stanujoč v Lamadelainu (Luksemburg),

Pietro Pravata, stanujoč v Beyne-Heusayu (Belgija),

Zbigniew Gałązka, stanujoč v Łódźu (Poljska),

Justo Santos Domínguez, stanujoč v Leganésu (Španija),

Maria Isabel Lemos, stanujoča v Mealhadi (Portugalska),

André Clavelou, stanujoč v Vincennesu (Francija),

Citizens' Committee „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!" s sedežem v Bruslju (Belgija).