

Zahtjev Suda Europske unije na temelju članka 281. drugog stavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije radi izmjene Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije

Uvod

Zahtjev za izmjenu Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Statut), utemeljen na članku 281. drugom stavku Ugovora o funkcioniranju Europske unije, ima dvostruki cilj.

S jedne strane, njegov je cilj utvrđivanje posebnih područja u kojima je Opći sud nadležan, u skladu s člankom 256. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, za provođenje postupka i odlučivanje o prethodnim pitanjima koja su uputili sudovi država članica na temelju članka 267. navedenog Ugovora.

S druge strane, njegov je cilj uključivanje u područje primjene mehanizma prethodnog dopuštanja žalbi, koji je stupio na snagu 1. svibnja 2019., žalbi podnesenih protiv odluka Općeg suda koje se odnose na odluke žalbenih vijeća tijela, ureda ili agencija Unije, koji su već postojali na navedeni datum, ali nisu još navedeni u članku 58.a prvom stavku Statuta, i na proširivanje tog mehanizma prethodnog dopuštanja na spor iz članka 272. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji se odnosi na arbitražne klauzule sadržane u ugovoru sklopljenom od strane Unije ili u njezino ime, bez obzira na to radi li se o javnopravnom ili privatnopravnom ugovoru.

Ta dva prijedloga dio su konteksta stalnog povećanja radnog opterećenja Suda te im je cilj omogućiti Sudu da nastavi ispunjavati zadaću koju su mu povjerili autori Ugovorâ, a koja se sastoji od osiguravanja, u razumnim rokovima, „poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ”¹.

I. Prenošnje na Opći sud nadležnosti za provođenje postupka i odlučivanje o prethodnim pitanjima upućenima na temelju članka 267. u posebnim područjima utvrđenima Statutom

Iako je dosad uvijek Sud odlučivao o zahtjevima za prethodnu odluku koje su podnijeli sudovi država članica Unije, mogućnost povjeravanja postupanja Općem sudu Europske unije povodom nekih od tih zahtjeva formalno, međutim, postoji već više od dvadeset godina. Naime, na međuvladinoj konferenciji, na kojoj je 26. veljače 2001. potpisan Ugovor iz Nice, izmijenjen je članak 225. Ugovora o osnivanju Europske zajednice kako bi se Općem sudu

¹ Vidjeti članak 19. stavak 1. Ugovora o Europskoj uniji.

priznala nadležnost koju do tada nije imao: „provođenje postupka i odlučivanje o prethodnim pitanjima temeljem članka 234. u posebnim područjima utvrđenima Statutom”².

Mogućnost djelomičnog prijenosa nadležnosti za prethodni postupak sa Suda na Opći sud, koja je unesena u Ugovor u kontekstu koji je već u to vrijeme bio obilježen znatnim povećanjem radnog opterećenja dvaju sudova, istodobno s pokretanjem treće faze ekonomske i monetarne unije te nedavnim stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama, sâm je Sud smatrao jednim od mogućih rješenja kako bi se izbjeglo pretjerano opterećenje sudova, zajedno s mjerama poput prijenosa na Opći sud novih kategorija izravnih tužbi, osnivanja žalbenih vijeća sudske naravi ili pak filtriranja žalbi³.

Neovisno o postojanju te odredbe, u to vrijeme nije došlo ni do kakve izmjene u podjeli nadležnosti između Suda i Općeg suda u području prethodnih pitanja. U godinama nakon stupanja na snagu Ugovora iz Nice 1. veljače 2003. prednost je dana osnivanju Službeničkog suda Europske unije i prijenosu na Opći sud svih tužbi za poništenje i tužbi zbog propusta koje su do tada bile u nadležnosti Suda, uz iznimku određenih kategorija tužbi međuinstitucijske naravi odnosno tužbi država članica protiv akata zakonodavca Unije. Prethodni postupci ostali su u isključivoj nadležnosti Suda koji je, osim toga, od tada donio nekoliko važnih izmjena svojeg Poslovnika, kao i nekoliko internih organizacijskih mjera, koje su imale znatne učinke i na broj okončanih predmeta i na prosječno trajanje postupanja u njima, što je predstavljalo jednu od glavnih briga koje su dovele do prethodno navedenih razmatranja o budućnosti sudske sustava Europske unije.

Pitanje djelomičnog prijenosa nadležnosti za prethodne postupke sa Suda na Opći sud vratilo se na dnevni red u kontekstu reforme sudske ustroja Europske unije, usvojene 2015.⁴, ali koja, međutim, u to vrijeme nije dovela do stvarne izmjene Statuta radi utvrđivanja posebnih područja u kojima bi Opći sud mogao ostvarivati nadležnost za prethodne postupke. Na poziv zakonodavca Unije da najkasnije do 26. prosinca 2017. podnese izvješće o mogućim promjenama u podjeli nadležnosti u području prethodnih pitanja, osobito s obzirom na udvostručenje broja sudaca Općeg suda provedeno u okviru prethodno navedene reforme, Sud je u tom izvješću, koje je 14. prosinca 2017. podneseno Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji, ocijenio da *u toj fazi* ne treba mijenjati tu podjelu⁵.

Sud je u tom pogledu uzeo u obzir poteškoće svojstvene takvoj zadaći, ali i prije svega okolnost da se sa zahtjevima za prethodnu odluku podnesenima Sudu postupalo brzo, pri

² Taj članak u biti odgovara sadašnjem članku 256. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, dok članak 234., na koji se njime upućuje, odgovara sadašnjem članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, uz terminološke izmjene.

³ Vidjeti u tom pogledu dokument za razmatranje o „[b]udućnosti sudske sustava Europske unije”, koji je Vijeću dostavljen u svibnju 1999. (dokument Vijeća 8208/99 od 11. svibnja 1999.), kao i doprinos koji su godinu dana nakon toga podnijeli Sud i Opći sud u okviru Međuvladine konferencije.

⁴ Vidjeti Uredbu (EU, Euratom) 2015/2422 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije (SL L 341 od 24. prosinca 2015., str. 14.).

⁵ Izvješće podneseno na temelju članka 3. stavka 2. Uredbe (EU, Euratom) 2015/2422 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. (dodan kurziv). To izvješće, dostupno na svim službenim jezicima Unije, može se pregledati na internetskoj stranici institucije na sljedećoj adresi: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/hr_2018-01-12_08-43-52_341.pdf.

čemu je prosječno trajanje postupanja povodom takvih zahtjeva bilo, dakle, 15 mjeseci, a reforma je sudskog ustroja Unije još uvijek bila u tijeku. Nekoliko sudaca Općeg suda trebalo je još biti imenovano, a mjere koje su proizlazile iz reforme povezane, među ostalim, s unutarnjim ustrojem suda tek je trebalo provesti.

Međutim, pet godina nakon toga, situacija je umnogome drukčija.

S jedne strane, broj zahtjeva za prethodnu odluku podnesenih Sudu nastavio se povećavati te se već nekoliko godina odražava u progresivnom produljenju trajanja postupaka zbog poteškoća Suda da jednako brzo kao u prošlosti postupi ne samo s brojnijim, nego i sve složenijim odnosno osjetljivijim zahtjevima⁶.

S druge strane, reforma sudskog ustroja Europske unije u ovom je trenutku u potpunosti dovršena. Od srpnja 2022. Opći sud operativno ima dva suca po državi članici, odnosno ukupno njih 54, te posljednjih godina provodi dubinsko razmatranje vlastite unutarnje organizacije i metoda rada što je dovelo, među ostalim, do djelomične specijalizacije njegovih sudskih vijeća, proaktivnijeg vođenja predmeta i povećanog upućivanja važnijih odnosno složenijih predmeta proširenim sastavima suda koji se sastoje od pet sudaca. Tim je razvojem Opći sud stavljen u dobar položaj za provođenje postupka i odlučivanje ne samo u većem broju predmeta⁷ nego i o novim predmetima koji ne ulaze samo u nadležnosti koje su mu do sada dodijeljene.

U tim okolnostima Sud smatra da radi dobrog sudovanja valja iskoristiti mogućnost predviđenu u članku 256. stavku 3. prvom podstavku Ugovora o funkcioniranju Europske unije i utvrditi u Statutu posebna područja u kojima Opći sud treba provoditi postupak i odlučivati o prethodnim pitanjima upućenima na temelju članka 267. tog Ugovora (1). To je predmet prvog dijela ovog zakonodavnog zahtjeva kojim se radi povećane pravne sigurnosti također navode pojašnjenja u pogledu tijela zaduženog za osiguranje poštovanja podjele nadležnosti između Suda i Općeg suda u području prethodnog postupka (2) i postupovna jamstva koja su potrebna za optimalno postupanje sa zahtjevima za prethodnu odluku koji se prenose Općem sudu (3).

(1) Posebna područja u kojima Opći sud treba provoditi postupak i odlučivati o zahtjevima za prethodnu odluku

Kao što to proizlazi iz samog teksta članka 256. stavka 3. prvog podstavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije, nadležnost Općeg suda za provođenje postupka i odlučivanje o prethodnim pitanjima upućenima na temelju članka 267. nije opća nadležnost koja se primjenjuje na sva područja obuhvaćena pravom Unije. Njegova nadležnost za prethodni

⁶ Iako je Sudu 2016. podneseno 470 zahtjeva za prethodnu odluku, njihov je broj tri godine poslije bio 641, a 2021. godine 567. Tijekom istog razdoblja prosječno trajanje postupanja u prethodnim predmetima povećalo se sa 15 mjeseci u 2016. na 15,5 mjeseci u 2019. i 16,7 mjeseci u 2021. Na dan 30. rujna 2022. broj zahtjeva za prethodnu odluku podnesenih od početka godine iznosio je 420, dok je prosječno trajanje postupanja u prethodnim postupcima bilo 17,3 mjeseci. Za detaljniju raspodjelu predmeta podnesenih Sudu od 1. siječnja 2017. do 30. rujna 2022. i udjela koji se u tom pogledu odnosi na zahtjeve za prethodnu odluku, vidjeti tablicu u Prilogu 1. ovom zahtjevu.

⁷ Tim utvrđenjem, koje se također temelji na broju predmeta koji su nakon donošenja Uredbe 2015/2422 pokrenuti pred Općim sudom, ne uzima se u obzir moguće povećanje njegova radnog opterećenja povezanog s razvojem zakonodavne i regulatorne aktivnosti Unije, osobito u digitalnom području.

postupak treba se izvršavati u posebnim područjima, što po definiciji pretpostavlja da su zahtjevi za prethodnu odluku koje su uputili sudovi država članica usmjereni na ta područja i da se njima ne postavljaju horizontalna pitanja o tumačenju ili valjanosti prava Unije.

Konkretnije, Sud se u svojem razmatranju radi utvrđenja posebnih područja u kojima bi Opći sud trebao preuzeti nadležnost Suda za prethodni postupak vodio četirima parametrima odnosno vodećim načelima.

Prvi od tih parametara odnosi se na nužnost da su područja u kojima postupa Opći sud jasno utvrdiva prilikom čitanja zahtjeva za prethodnu odluku i dovoljno odvojiva od drugih područja uređenih pravom Unije kako ne bi potaknula dvojbe o točnom dosegu pitanja koja su postavili nacionalni sudovi i, posljedično, o nadležnosti Općeg suda da po njima postupa.

Drugi i treći parametar povezan je s utvrđenjem područja u kojima se javljaju malobrojna pitanja o uređenju načela i u kojima postoji dobro utemeljena sudska praksa Suda, kojom se Opći sud može voditi prilikom izvršavanja svoje nove nadležnosti i koja može spriječiti moguću opasnost od nedosljednosti ili razilaženja sudske prakse.

Naposljetku, Sud je nastojao utvrditi područja u kojima se javlja dovoljno velik broj prethodnih postupaka kako bi njihov prijenos na Opći sud u predmetnim područjima imao stvaran učinak na njegovo radno opterećenje. Prijenos samo nekoliko predmeta, čak i ako se odnose na posebna područja, ne bi zapravo doveo do željenog smanjenja radnog opterećenja Suda.

Na toj je osnovi Sud, nakon što je proveo dubinsku analizu relevantnih statističkih podataka o predmetima koje je okončao između 1. siječnja 2017. i 30. rujna 2022.⁸, utvrdio šest područja koja odgovaraju prethodno navedenim parametrima: zajednički sustav poreza na dodanu vrijednost, trošarine, Carinski zakonik i tarifno razvrstavanje robe u kombiniranoj nomenklaturi, odšteta i pomoć putnicima te sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova.

Naime, ta su područja, koja su navedena u prijedlogu novog članka 50.b prvog stavka Statuta⁹, jasno definirana i dovoljno odvojiva od drugih područja obuhvaćenih pravom Unije, uređena su ograničenim brojem akata sekundarnog prava i, kao što to proizlazi iz prethodno navedenih statističkih podataka, rijetko dovode do presuda od načelnog značenja, tako da je tijekom promatranog razdoblja veliko vijeće Suda postupalo u samo tri takva predmeta od njih ukupno više od 630. Osim toga, u tim područjima postoji opsežna sudska praksa Suda, što bi trebalo znatno ograničiti opasnosti od razilaženja sudske prakse.

Prijenos nadležnosti za prethodni postupak sa Suda na Opći sud, radi odlučivanja o zahtjevima za prethodnu odluku upućenima u prethodno navedenim područjima, trebao bi dovesti do znatnog smanjenja radnog opterećenja Suda jer ti zahtjevi u prosjeku predstavljaju oko 20 % svih zahtjeva za prethodnu odluku upućenih Sudu svake godine, što još uključuje pojašnjavanje pravila o podjeli nadležnosti za prethodni postupak između Suda i Općeg suda te pravila postupanja Općeg suda sa zahtjevima za prethodnu odluku. To je predmet drugog i trećeg stavka članka 50.b.

⁸ Ti statistički podaci nalaze se u prilogima 2. i 3. ovom zahtjevu.

⁹ Vidjeti članak 2. Prijedloga uredbe.

(2) Jedinstvena instanica zadužena za zaprimanje zahtjeva za prethodnu odluku i osiguravanje poštovanja podjele nadležnosti za prethodni postupak između Suda i Općeg suda

Budući da je podjela nadležnosti za prethodni postupak između Suda i Općeg suda uređena materijalnim kriterijem, a zahtjevi za prethodnu odluku mogu biti mješoviti i sadržavati pitanja koja se odnose na više područja, važno je da sudovi koji upućuju zahtjeve ne moraju sami odlučivati je li njihov zahtjev za prethodnu odluku obuhvaćen nadležnošću Suda ili Općeg suda. Radi pravne sigurnosti i brzine postupanja, člankom 50.b stavkom 2. Statuta pojašnjava se da se, kao što je to trenutačno slučaj, sve zahtjeve upućene na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije treba upućivati Sudu, koji će zatim zahtjev proslijediti Općem sudu nakon što prema pravilima predviđenima svojim Poslovníkom provjeri je li taj zahtjev obuhvaćen isključivo jednim od posebnih područja iz članka 50.b stavka 1. Statuta, ili više njih.

U tom pogledu važno je istaknuti da se provjera koju Sud provodi u tom kontekstu ne sastoji od ocjene o svrsishodnosti upućivanja predmeta Općem sudu ili njegova zadržavanja na Sudu, ovisno o interesu na koji se odnose postavljena prethodna pitanja. Isključivi je cilj te provjere zajamčiti poštovanje načela dodijeljenih ovlasti, s obzirom na to da se člankom 256. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Općem sudu ne dodjeljuje nikakva nadležnost za odlučivanje o prethodnim pitanjima koja nisu obuhvaćena jednim od posebnih područja određenih Statutom, ili više njih. Stoga će zahtjev za prethodnu odluku koji bi istodobno obuhvaćao područja navedena u članku 50.b stavku 1. Statuta i područja koja nisu njime obuhvaćena ispitivati Sud, dok će se zahtjev koji se odnosi isključivo na jedno od posebnih područja iz tog članka, ili na više njih, automatski prenijeti Općem sudu, neovisno o značaju predmeta ili važnosti postavljenih pitanja.

Samo je po sebi razumljivo da prijenos zahtjeva za prethodnu odluku Općem sudu ne dovodi u pitanje njegovu mogućnost da predmet uputi na odlučivanje Sudu ako smatra da je u predmetu „potrebno donijeti odluku od načelnog značenja, koja bi mogla utjecati na jedinstvo ili dosljednost prava Unije” odnosno mogućnost da sâm Sud ispita odluku Općeg suda „kada postoji ozbiljna opasnost ugrožavanja jedinstva ili dosljednosti prava Unije”¹⁰. Međutim, to bi ispitivanje trebalo biti iznimka. Budući da podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu dovodi do prekida postupka koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev u očekivanju odgovora Suda ili Općeg suda na pitanja koja je postavio taj sud, postupanje Općeg suda povodom zahtjeva trebalo bi u načelu biti konačno.

U tom kontekstu, a kako bi se promicao ujednačen pristup Suda i Općeg suda u postupanju sa zahtjevima za prethodnu odluku, ta su dva suda u okviru pripreme ovog zakonodavnog zahtjeva smatrala da nacionalnim sudovima, strankama glavnog postupka i drugim zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta treba pružiti nekoliko postupovnih jamstava.

¹⁰ Vidjeti u tom pogledu tekst članka 256. stavka 3. drugog i trećeg podstavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

(3) Postupovna jamstva neophodna za istovjetno postupanje Suda i Općeg suda sa zahtjevima za prethodnu odluku

U Statut su tako uvrštena tri postupovna jamstva.

Kao prvo, prvom rečenicom stavka 3. članka 50.b Statuta predviđeno je da Opći sud zahtjeve za prethodnu odluku dodjeljuje sudskim vijećima koja su određena u tu svrhu. Takvo određivanje sudskih vijeća, koje za Opći sud nije nepoznanica jer se ono već uspješno provodi u postupanju s predmetima koji se tiču javne službe i intelektualnog vlasništva, trebalo bi mu olakšati preuzimanje te nove vrste postupaka kao i promicati povećanu dosljednost u postupanju sa zahtjevima za prethodnu odluku koji su upućeni u dotičnim posebnim područjima, s obzirom na to da će u njima postupati isto sudsko vijeće odnosno više istih sudskih vijeća Općeg suda.

Drugo jamstvo jednakog procesnog postupanja Suda i Općeg suda sa zahtjevima za prethodnu odluku, sadržano u drugoj rečenici stavka 3. članka 50.b Statuta, proizlazi iz određivanja od strane Općeg suda nezavisnog odvjetnika u svakom prethodnom postupku u kojem postupaju. Kao i na Sudu, to određivanje neće podrazumijevati sustavno iznošenje mišljenja u takvim predmetima – jer se na temelju članka 20. petog stavka Statuta, koji se na Opći sud primjenjuje na temelju njegova članka 53. prvog stavka, predmet može rješavati bez mišljenja nezavisnog odvjetnika kada se u njemu ne javlja nikakvo novo pravno pitanje – ali će doprinijeti potkrijepljenosti analize koju provodi taj sud s obzirom na to da će u svakom predmetu, uključujući i pred tim sudom, biti korisno dvostruko razmatranje s obzirom na to da analiza spisa koju provodi određeni nezavisni odvjetnik može korisno dopuniti, naglasiti detalje odnosno obogatiti analizu koju provodi sudac izvjestitelj u svojem prethodnom izvještaju.

Naposljetku, budući da određeni zahtjevi za prethodnu odluku, ali i drugi predmeti, mogu zasluživati pozornost više od pet sudaca, ovim se zakonodavnim zahtjevom predviđa izmjena članka 50. Statuta kako bi se Općem sudu pružila mogućnost zasjedanja u sastavu suda srednje veličine, između sudskog vijeća od pet sudaca i velikog vijeća sastavljenog od 15 sudaca. Naime, veliko vijeće Općeg suda ne bi trebalo zasjedati radi odlučivanja o prethodnim pitanjima prosljeđenima Općem sudu s obzirom na to da bi, s jedne strane, predmete koji zahtijevaju odluku od načelnog značenja koja je redovno obuhvaćena nadležnošću velikog vijeća trebalo uputiti Sudu na temelju članka 256. stavka 3. drugog podstavka UFEU-a i, s druge strane, imajući na umu broj sudaca u velikom vijeću, odluke u prethodnom postupku mogli bi donositi suci koji nisu članovi sudskih vijeća određenih u tu svrhu, čime bi se oslabilo jamstvo predviđeno prvom rečenicom stavka 3. članka 50.b Statuta. Člankom 50. stavkom trećim pojašnjava se u tom pogledu da će se Poslovnikom Općeg suda odrediti sastav sudskih vijeća kao i okolnosti i uvjeti u kojima će Opći sud zasjedati u tim različitim sastavima suda.

Promatrane zajedno, sve prethodno navedene mjere trebale bi omogućiti Općem sudu da optimalno upravlja tom novom nadležnošću, pri čemu se njima istodobno promiču ujednačeno tumačenje i primjena prava Unije, neovisno o sudu koji je pozvan donijeti odluku povodom zahtjeva za prethodnu odluku.

II. Proširenje mehanizma prethodnog dopuštanja žalbi na Sudu

Iako prvi dio ovog zahtjeva za izmjenu Statuta predstavlja relativnu novinu, drugi je dio, naprotiv, ograničenijeg dosega. Njegov je cilj samo uključiti u područje primjene mehanizma prethodnog dopuštanja žalbi žalbe podnesene protiv presuda ili rješenja Općeg suda koje se odnose na odluke neovisnih žalbenih vijeća tijela, ureda ili agencija Europske unije koji su već postojali u trenutku stupanja na snagu prethodno navedenog mehanizma, 1. svibnja 2019., ali nisu bile navedeni u članku 58.a Statuta, i proširiti mehanizam prethodnog dopuštanja na žalbe podnesene protiv odluka Općeg suda donesenih u vezi s arbitražnim klauzulama.

Kada je mehanizam prethodnog dopuštanja žalbi uspostavljen 2019., on je zapravo postao primjenjiv na žalbe podnesene protiv odluka Općeg suda koje se odnose na odluke neovisnih žalbenih vijeća četiriju ureda odnosno agencija Unije izričito navedenih u članku 58.a prvom stavku Statuta¹¹, kao i na žalbe podnesene protiv odluka Općeg suda koje se odnose na odluku neovisnog žalbenog vijeća uspostavljenog nakon 1. svibnja 2019. u okviru bilo kojeg drugog ureda ili agencije Unije, pred kojim se mora pokrenuti postupak prije nego što se može pokrenuti postupak pred Općim sudom. Međutim, na dan 1. svibnja 2019. već su bila uspostavljena druga tijela, uredi ili agencije Unije koji također imaju neovisno žalbeno vijeće, ali se ne nalaze na popisu tijela, ureda ili agencija Unije navedenih u prvom stavku članka 58.a Statuta. Ovdje se navode, primjerice, Agencija Europske unije za željeznice, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo, Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala ili pak Agencija Europske unije za suradnju energetske regulatora.

Budući da ne postoji nikakav poseban razlog za njihov izostanak s prethodno navedenog popisa, predlaže se stoga da se radi povećanja dosljednosti izmijeni članak 58.a Statuta kako bi se ta tijela, uredi ili agencije koji su postojali na dan 1. svibnja 2019. uvrstili na popis četiriju tijela koja su već navedena u tom članku kao i to da se i ovdje predvidi da se razmatranje žalbi podnesenih protiv odluka Općeg suda koje se odnose na odluku koju je donijelo jedno ili više njihovih žalbenih vijeća uvjetuje njihovim prethodnim dopuštanjem od strane Suda. U skladu s člankom 58.a trećim stavkom, žalba će se stoga dopustiti, u cijelosti ili djelomično, samo ako otvara važno pitanje za jedinstvo, dosljednost ili razvoj prava Unije.

U istom smislu, Sud osim toga predlaže da se područje primjene mehanizma prethodnog dopuštanja žalbi proširi i na žalbe podnesene protiv odluka Općeg suda koje se odnose na izvršenje ugovora sklopljenog od strane Unije ili u njezino ime, a koji sadržava arbitražnu klauzulu u smislu članka 272. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Za razliku od predmeta iz članka 58.a prvog stavka, predmete podnesene Općem sudu na temelju arbitražne klauzule sadržane u ugovoru sklopljenom od strane Unije ili u njezino ime, bez obzira na to radi li se o javnopravnom ili privatnopravnom ugovoru, nije prethodno razmatralo neovisno žalbeno vijeće prije upućivanja na razmatranje Općem sudu, no njima se ionako od tog suda zahtijeva samo da na meritum spora primijeni nacionalno pravo na koje upućuje arbitražna klauzula, a ne pravo Unije. Budući da se žalbama podnesenima u tom području stoga u načelu ne mogu otvarati važna pitanja za jedinstvo, dosljednost ili razvoj prava Unije, Sud namjerava na njih primijeniti isti mehanizam kao što je onaj koji se

¹¹ Radi se redom o Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo, Uredu Zajednice za biljne sorte, Europskoj agenciji za kemikalije i Agenciji Europske unije za sigurnost zračnog prometa.

primjenjuje na žalbe podnesene protiv odluka Općeg suda koje se odnose na prethodno navedene odluke žalbenih vijeća.

Popis priloga:

1. Predmeti podneseni Sudu između 1. siječnja 2017. i 30. rujna 2022. – Raspodjela prema vrsti predmeta
2. Predmeti koje je Sud okončao između 1. siječnja 2017. i 30. rujna 2022. – Raspodjela prema vrsti predmeta
3. Prethodni postupci koje je Sud okončao između 1. siječnja 2017. i 30. rujna 2022. u posebnim područjima obuhvaćenima zakonodavnim zahtjevom

UREDBA (EU, Euratom) 2022/... EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

od ...

o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a osobito njegov članak 256. stavak 3. i članak 281. drugi stavak,

uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, a osobito njegov članak 106.a stavak 1.,

uzimajući u obzir zahtjev Suda od 30. studenoga 2022.,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europske komisije od ...,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

(1) Sud je na poziv Europskog parlamenta i Vijeća, koji mu je upućen 16. prosinca 2015.¹², podnio Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji 14. prosinca 2017. izvješće o mogućim promjenama u podjeli nadležnosti za odlučivanje o prethodnim pitanjima na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije. Iako je Sud u tom izvješću smatrao da u tom trenutku ne treba predložiti promjene u pogledu postupanja sa zahtjevima za prethodnu odluku upućenima na temelju navedenog članka 267., on je ipak u njemu istaknuo da se ne može isključiti naknadni prijenos nadležnosti za prethodni postupak na Opći sud u određenim posebnim područjima ako bi broj i složenost zahtjeva za prethodnu odluku upućenih Sudu postali takvi da bi dobro sudovanje nalagalo takav prijenos. Osim toga, takav prijenos odgovara volji donositelja Ugovora iz Nice, koji su željeli povećati učinkovitost sudskog sustava Unije predviđajući mogućnost sudjelovanja Općeg suda u postupanju s takvim zahtjevima.

¹² Vidjeti članak 3. stavak 2. Uredbe (EU, Euratom) 2015/2422 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije (SL L 341, 24. 12. 2015., str. 14.).

(2) Statistički podaci Suda dokazuju činjenicu povećanja broja prethodnih postupaka koji su u tijeku i prosječnog trajanja postupanja u njima. Ta situacija nije povezana samo s velikim godišnjim brojem zahtjeva za prethodnu odluku povodom kojih se pred Sudom pokreće postupak, nego i velikom složenošću i osobitom osjetljivošću sve većeg broja pitanja koja mu se upućuju. Kako bi se Sudu omogućilo da nastavi ispunjavati svoju zadaću, potrebno je radi dobrog sudovanja iskoristiti mogućnost predviđenu u članku 256. stavku 3. prvom podstavku Ugovora o funkcioniranju Europske unije i prenijeti na Opći sud nadležnost za provođenje postupka i odlučivanje o prethodnim pitanjima upućenima na temelju članka 267. navedenog Ugovora u posebnim područjima utvrđenima Statutom.

(3) Opći sud sada se može nositi s povećanjem radnog opterećenja koje će uslijediti iz tog prijenosa nadležnosti, zahvaljujući udvostručenju broja njegovih sudaca i mjerama poduzetima u kontekstu reforme sudskog ustroja Unije koja proizlazi iz Uredbe (EU, Euratom) 2015/2422 Europskog parlamenta i Vijeća¹³. Budući da je radno opterećenje Općeg suda ipak usko povezano s razvojem aktivnosti Unije, trebalo bi osigurati da on može u potpunosti izvršavati svoj sudski nadzor u odnosu na institucije, tijela, urede i agencije Unije, prema potrebi povećanjem [njegova osoblja].

(4) Područja u kojima je nadležnost za prethodni postupak dodijeljena Općem sudu moraju radi pravne sigurnosti biti jasno utvrđena i dovoljno odvojiva od drugih područja. Osim toga, u tim područjima mora postojati dobro utemeljena sudska praksa Suda, kojom se Opći sud može voditi u izvršavanju svoje nadležnosti za prethodni postupak.

(5) Posebna područja moraju usto biti određena uzimajući u obzir potrebu da se Sud rastereti od razmatranja dovoljno velikog broja prethodnih postupaka kako bi to imalo stvaran učinak na njegovo radno opterećenje.

(6) Zajednički sustav poreza na dodanu vrijednost, trošarine, Carinski zakonik i tarifno razvrstavanje robe u kombiniranoj nomenklaturi ispunjavaju sve prethodno navedene kriterije kako bi ih se moglo smatrati posebnim područjima u smislu članka 256. stavka 3. prvog podstavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

(7) Isto vrijedi i što se tiče odštete i pomoći putnicima te sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. Osim činjenice da ta dva područja odgovaraju i prethodno navedenim kriterijima, Opći sud nedvojbeno može odlučivati o zahtjevima za prethodnu odluku koji su obuhvaćeni tim područjima, s obzirom na to da je njihov činjenični i tehnički kontekst u velikoj mjeri utvrđen korisnim tumačenjem relevantnih odredaba prava Unije.

(8) Imajući u vidu materijalni kriterij koji se primjenjuje na podjelu nadležnosti za prethodne postupke između Suda i Općeg suda, važno je radi pravne sigurnosti i brzine postupanja da sudovi koji upućuju zahtjeve ne moraju sami odlučivati o tome koji je sud Europske unije

¹³ Uredba (EU, Euratom) 2015/2422 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije (SL L 341, 24. 12. 2015., str. 14.)

nadležan za provođenje postupka i odlučivanje o njihovu zahtjevu za prethodnu odluku. Stoga se svaki zahtjev za prethodnu odluku mora podnijeti samo jednom tijelu, odnosno Sudu, koji će u skladu s pravilima koja će biti detaljno navedena u njegovu Poslovniku utvrditi je li zahtjev obuhvaćen isključivo jednim od posebnih područja određenih Statutom Suda Europske unije, ili više njih, i slijedom toga treba li povodom njega postupati Opći sud. Naime, Sud će i dalje ostati nadležan za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku koji se, iako mogu biti povezani s navedenim posebnim područjima, odnose i na druga područja, s obzirom na to da se člankom 256. stavkom 3. prvim podstavkom Ugovora o funkcioniranju Europske unije predviđa mogućnost prenošenja nadležnosti za prethodne postupke na Opći sud samo u posebnim područjima.

(9) Kako bi se nacionalnim sudovima i zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta pružila ista jamstva kao što su ona koja daje Sud, Opći sud donijet će postupovne odredbe koje su ekvivalentne onima koje primjenjuje Sud u postupanju povodom zahtjeva za prethodnu odluku, osobito u pogledu određivanja nezavisnog odvjetnika.

(10) S obzirom na posebnosti prethodnog postupka u odnosu na izravne tužbe za koje je nadležan Opći sud, zahtjeve za prethodnu odluku valja dodijeliti sudskim vijećima Općeg suda određenima u tu svrhu.

(11) Usto, radi očuvanja, među ostalim, dosljednosti prethodnih odluka koje donosi Opći sud i dobrog sudovanja, trebalo bi predvidjeti sastav suda srednje veličine, između sudskog vijeća od pet sudaca i velikog vijeća.

(12) Iz statističkih podataka Suda razvidan je i velik broj žalbi podnesenih protiv odluka Općeg suda. Kako bi se očuvala učinkovitost žalbenog postupka i omogućilo Sudu da se usredotoči na žalbe koje otvaraju važna pravna pitanja, valja proširiti mehanizam prethodnog dopuštanja žalbi, osiguravajući poštovanje zahtjeva svojstvenih djelotvornoj sudskoj zaštiti.

(13) U tom smislu valja, s jedne strane, proširiti taj mehanizam na žalbe čiji je predmet odluka Općeg suda koja se odnosi na odluku neovisnog žalbenog vijeća tijela, ureda ili agencije Unije koja je na dan 1. svibnja 2019. raspolagala takvim neovisnim žalbenim vijećem, ali još nije navedena u članku 58.a Statuta Suda Europske unije. Naime, takve se žalbe odnose na predmete koji su već dvaput razmatrali, najprije neovisno žalbeno vijeće, a zatim Opći sud, tako da je pravo na djelotvornu sudsku zaštitu u potpunosti zajamčeno.

(14) S druge strane, navedeni mehanizam treba proširiti na spor koji se odnosi na izvršenje ugovora koji sadržavaju arbitražnu klauzulu u smislu članka 272. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Naime, u tom se sporu od Općeg suda zahtijeva samo da na meritum spora primijeni nacionalno pravo na koje upućuje arbitražna klauzula te se, stoga, njome u načelu ne otvaraju pitanja važna za jedinstvo, dosljednost ili razvoj prava Unije.

DONIJELI SU OVU UREDBU:

Članak 1.

Članak 50. Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Statut) zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„Opći sud zasjeda u sudskim vijećima od tri ili pet sudaca. Predsjednike sudskih vijeća biraju suci iz vlastitih redova. Predsjednici sudskih vijeća od pet sudaca biraju se na razdoblje od tri godine. Mogu biti ponovno izabrani jednom.

Opći sud može zasjedati u velikom vijeću, u srednjem sudskom vijeću koje je između sudskog vijeća od pet sudaca i velikog vijeća ili kao sudac pojedinac.

Poslovníkom se određuje sastav vijeća kao i slučajevi i uvjeti pod kojima Opći sud zasjeda u tim različitim sastavima suda.”

Članak 2.

U Statut se umeće sljedeći članak:

„Članak 50.b

1. Opći sud nadležan je za provođenje postupka i odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku koji su upućeni na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i obuhvaćeni isključivo jednim od sljedećih posebnih područja, ili više njih:

- zajednički sustav poreza na dodanu vrijednost;
- trošarine;
- Carinski zakonik i tarifno razvrstavanje robe u kombiniranoj nomenklaturi;
- odšteta i pomoć putnicima;
- sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova.

2. Svaki zahtjev upućen na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije podnosi se Sudu. Sud taj zahtjev prosljeđuje Općem sudu nakon što je provjerio, u skladu s pravilima predviđenima u svojem Poslovníku, da je zahtjev za prethodnu odluku obuhvaćen isključivo jednim od područja iz stavka 1., ili više njih.

3. Zahtjevi za prethodnu odluku prosljeđeni Općem sudu dodjeljuju se u skladu s pravilima predviđenima njegovim Poslovníkom sudskim vijećima određenima u tu svrhu. U tim se predmetima određuje nezavisni odvjetnik u skladu s pravilima predviđenima Poslovníkom.”

Članak 3.

Članak 58.a Statuta zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„1. Osim ako Sud prethodno odluči da je treba dopustiti, nije dopuštena žalba protiv odluke Općeg suda koja se odnosi na odluku neovisnog žalbenog vijeća jednog od sljedećih tijela ili ureda Unije ili jedne od sljedećih agencija Unije:

- (a) Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo
- (b) Ureda Zajednice za biljne sorte
- (c) Europske agencije za kemikalije
- (d) Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa
- (e) Agencije Europske unije za suradnju energetske regulatora
- (f) Jedinstvenog sanacijskog odbora
- (g) Europskog nadzornog tijela za bankarstvo
- (h) Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala
- (i) Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje
- (j) Agencije Europske unije za željeznice.

2. Postupak iz prvog stavka primjenjuje se i na žalbe protiv:

- odluka Općeg suda koje se odnose na odluku neovisnog žalbenog vijeća uspostavljenog nakon 1. svibnja 2019. u okviru bilo kojeg drugog tijela, ureda ili agencije Unije, pred kojim se mora pokrenuti postupak prije nego što se može pokrenuti postupak pred Općim sudom;
- odluka Općeg suda koje se odnose na izvršenje ugovora koji sadržava arbitražnu klauzulu u smislu članka 272. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

3. Žalba se dopušta, u cijelosti ili djelomično, u skladu s detaljnim pravilima utvrđenima u Poslovniku, ako otvara važno pitanje za jedinstvo, dosljednost ili razvoj prava Unije.

4. Odluka o tome treba li dopustiti žalbu mora biti obrazložena te se ona objavljuje.”

Članak 4.

1. Sud provodi postupak povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji su upućeni na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i u tijeku su pred Sudom prvog dana mjeseca koji slijedi nakon datuma stupanja na snagu ove uredbe.

2. Mehanizmom prethodnog dopuštanja žalbi nisu obuhvaćene žalbe povodom kojih je na dan stupanja na snagu ove uredbe pred Sudom u tijeku postupak protiv odluka Općeg suda koje se

odnose na odluku žalbenog vijeća jednog od tijela ili ureda Unije ili jedne od agencija Unije iz članka 58.a stavka 1. točaka (e) do (j) kao ni žalbe iz članka 58.a stavka 2. druge alineje.

Članak 5.

Ova uredba stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon datuma njezine objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Prilog 1.

Predmeti podneseni Sudu između 1. siječnja 2017. i 30. rujna 2022.

Raspodjela prema vrsti predmeta

	2017.	%	2018.	%	2019.	%	2020.	%	2021.	%	2022. (1)	%
Prethodni postupci	533	72,1 %	568	66,9 %	641	66,4 %	557	75,6 %	567	67,7 %	420	66,7 %
Izravne tužbe	46	6,2 %	63	7,4 %	41	4,2 %	38	5,2 %	29	3,5 %	28	4,4 %
Žalbe ⁽²⁾	147	19,9 %	199	23,4 %	266	27,5 %	131	17,8 %	232	27,7 %	174	27,6 %
Zahtjevi za donošenje mišljenja	1	0,1 %		0,0 %	1	0,1 %	1	0,1 %		0,0 %		0,0 %
Posebni postupci ⁽³⁾	12	1,6 %	19	2,2 %	17	1,8 %	10	1,4 %	10	1,2 %	8	1,3 %
Ukupno	739		849		966		737		838		630	

⁽¹⁾ Predmeti podneseni između 1. siječnja 2022. i 30. rujna 2022.

⁽²⁾ U ovu rubriku uključene su i žalbe podnesene na temelju članka 56. Protokola o Statutu Suda Europske unije, žalbe u postupcima privremene pravne zaštite i žalbe u vezi s prijedlogom za uključenje u postupak iz članka 57. istog protokola.

⁽³⁾ „Posebnim postupcima” smatraju se: besplatna pravna pomoć, odmjeravanje troškova, ispravci, propust Suda da odluči, prigovor protiv presude donesene zbog ogluhe, prigovor trećeg, tumačenje, ponavljanje postupka, razmatranje prijedloga prvog nezavisnog odvjetnika da se preispita odluka Općeg suda, postupak zapljene i predmeti u području imuniteta.

Prilog 2.

Predmeti koje je Sud okončao između 1. siječnja 2017. i 30. rujna 2022.

Raspodjela prema vrsti predmeta⁽¹⁾

	2017.	%	2018.	%	2019.	%	2020.	%	2021.	%	2022. ⁽²⁾	%
Prethodni postupci	447	63,9 %	520	68,4 %	601	69,5 %	534	67,4 %	547	70,9 %	382	68,0 %
Izravne tužbe	37	5,3 %	60	7,9 %	42	4,9 %	37	4,7 %	30	3,9 %	32	5,7 %
Žalbe ⁽³⁾	198	28,3 %	165	21,7 %	210	24,3 %	204	25,8 %	183	23,7 %	142	25,3 %
Zahtjevi za donošenje mišljenja	3	0,4 %		0,0 %	1	0,1 %		0,0 %	1	0,1 %	1	0,2 %
Posebni postupci ⁽⁴⁾	14	2,0 %	15	2,0 %	11	1,3 %	17	2,1 %	11	1,4 %	5	0,9 %
Ukupno	699		760		865		792		772		562	

⁽¹⁾ Navedeni brojevi (bruto brojevi) prikazuju ukupan broj predmeta neovisno o spajanju zbog povezanosti (jedan broj predmeta = jedan predmet).

⁽²⁾ Predmeti okončani između 1. siječnja 2022. i 30. rujna 2022.

⁽³⁾ U ovu rubriku uključene su i žalbe podnesene na temelju članka 56. Protokola o Statutu Suda Europske unije, žalbe u postupcima privremene pravne zaštite i žalbe u vezi s prijedlogom za uključenje u postupak iz članka 57. istog protokola.

⁽⁴⁾ „Posebnim postupcima” smatraju se: besplatna pravna pomoć, odmjeravanje troškova, ispravci, propust Suda da odluči, prigovor protiv presude donesene zbog ogluhe, prigovor trećeg, tumačenje, ponavljanje postupka, razmatranje prijedloga prvog nezavisnog odvjetnika da se preispita odluka Općeg suda, postupak zapljene i predmeti u području imuniteta.

Prilog 3.

Prethodni postupci koje je Sud okončao između 1. siječnja 2017. i 30. rujna 2022. u posebnim područjima
na koja se odnosi zakonodavni zahtjev

Tablica 1.: Broj relevantnih predmeta*

	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	Ukupno
Porez na dodanu vrijednost	53	47	53	50	51	32	286
Trošarine	5	3	4	3	5	5	25
Carinski zakonik	11	0	7	4	6	2	30
Tarifno razvrstavanje	5	6	6	7	7	1	32
Odšteta i pomoć putnicima	24	64	28	39	63	19	237
Emisijske jedinice stakleničkih plinova	3	5	3	3	6	1	21
	101	125	101	106	138	60	631

* U slučaju kada određeni predmeti obuhvaćaju više posebnih područja, njih se računa samo jednom te ih se prikazuje u retku koji se odnosi na glavno područje na koje se odnose.

Tablica 2.: Postotak udjela predmeta okončanih u posebnim područjima u odnosu na ukupan broj prethodnih postupaka okončanih tijekom relevantne godine

	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	Ukupno
Broj predmeta u posebnim područjima na koja se odnosi zakonodavni zahtjev	101	125	101	106	138	60	631
Ukupan broj okončanih prethodnih postupaka	447	520	601	534	547	382	3031
	22,60 %	24,04 %	16,81 %	19,85 %	25,23 %	15,71 %	20,82 %

Tablica 3.: Postupanje u tim predmetima tijekom relevantnog razdoblja

	Ukupan broj predmeta	Sastav suda*			Mišljenja
		Veliko vijeće	Sudsko vijeće od 5 sudaca	Sudsko vijeće od 3 suca	
Porez na dodanu vrijednost	286	2	113	139	113
Trošarine	25	0	12	8	8
Carinski zakonik	30	0	17	11	14
Tarifno razvrstavanje	32	0	0	29	2
Odšteta i pomoć putnicima	237	1	43	20	16
Emisijske jedinice stakleničkih plinova	21	0	11	7	10
	631	3	196	214	163

* Razlika između ukupnog broja predmeta u određenom području i zbroja predmeta okončanih u različitim sastavima suda proizlazi u biti iz činjenice da su određeni predmeti povučeni tako što su okončani donošenjem rješenja predsjednika o brisanju.